

ANALISA

1984—8

MEMBANGUN DEMOKRASI



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Kirdi DIPOYUDO
A. Sudiharto DJIWANDONO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO
Ronald NANGOI

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Alamat

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532 - 35

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,
Jakarta 10160, Telepon 349489

ANALISA

TAHUN XIII, NO. 8, AGUSTUS 1984

PENGANTAR REDAKSI	547
TIGA TAHAP DI DALAM PEMBANGUNAN DEMOKRASI DI INDONESIA	
<i>SUDIBJO</i>	549
PERTUMBUHAN DEMOKRASI DI INDONESIA	
<i>Oct. Ovy NDOUK</i>	563
SEJARAH PERKEMBANGAN ORGANISASI SOSIAL DAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA	
<i>J. KRISTIADI</i>	593
DIALEKTIKA STRUKTUR DAN KULTUR DALAM PROSES PEMBAHARUAN POLITIK ORDE BARU	
<i>H. Anton DJAWAMAKU</i>	629

Pengantar Redaksi

Demokrasi bagaimanapun akan selalu merupakan kenyataan sejarah. Demokrasi terjadi dalam sejarah. Tidak ada demokrasi murni. Demokrasi selalu akan berada di antara cita-cita dan kenyataan. Pembangunan demokrasi tidak berarti dan tidak ditujukan untuk menciptakan surga di dunia. Pembangunan demokrasi adalah untuk membuat kehidupan manusia di dunia ini makin berbudaya, yaitu memberikan peluang yang makin baik bagi manusia untuk membangun dan mengembangkan dirinya bersama dengan sesamanya.

Pertumbuhan institusi dan birokrasi di Indonesia telah membangkitkan kembali diskusi tentang pembangunan demokrasi di Indonesia. Dari diskusi tersebut terungkap perbedaan tanggapan terhadap munculnya institusi dan meluasnya birokrasi. Adanya perbedaan tanggapan tentu disebabkan beberapa faktor tertentu, apakah itu menyangkut titik tolak pemikiran, ketidak-tahuan maupun perbedaan penafsiran. Dengan demikian untuk membangun demokrasi secara mantap pemahaman mengenai berbagai permasalahan yang menyangkut demokrasi sangat penting. Dengan pemahaman yang mendalam diharapkan kesatuan bahasa dan selanjutnya kesatuan derap langkah dalam membangun demokrasi dapat tercipta tanpa harus mengalami perlanjutan yang tidak perlu.

Membangun Demokrasi di Indonesia merupakan fokus ANALISA bulan Agustus 1984 dengan menurunkan empat buah tulisan. Dalam karangan yang pertama, SUDIBJO membahas tentang adanya tiga tahap di dalam pembangunan demokrasi di Indonesia. Dalam kajiannya penulis ini mengemukakan bahwa Indonesia dewasa ini belum berada dalam tahap terakhir pembangunan demokrasi, walaupun terlihat perkembangan yang kontinu. Perkembangan demokrasi pada dewasa ini merupakan mata rantai dari perkembangan demokrasi pada masa yang lampau dan demikian juga akan mempengaruhi perkembangan demokrasi pada masa-masa yang akan datang.

Perbedaan tanggapan terhadap pembangunan demokrasi di Indonesia sangat mungkin karena adanya perbedaan dalam pengertian mengenai demokrasi itu sendiri. Sampai saat ini terdapat bermacam istilah demokrasi seperti, demokrasi konstitusional, demokrasi Amerika, demokrasi nasional, demokrasi sosial, demokrasi parlementer, demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Untuk dapat mengerti secara lebih mendalam mengenai Demokrasi di Indonesia maka Oct. Ovy NDOUK dalam tulisan yang kedua membahas secara terperinci pengertian demokrasi. Dalam pembahasannya penulis mengemukakan secara kronologis perkembangan demokrasi di Indonesia.

Perkembangan demokrasi dan pembangunan demokrasi akan termanifestasi dalam perkembangan organisasi sosial dan partai politik. Sehubungan dengan ini J. KRISTIADI secara terperinci membahas sejarah perkembangan organisasi sosial dan partai politik di Indonesia. Dengan uraian yang cukup terperinci dalam tulisan ini jelas diperlukan arah dan perkembangan organisasi sosial dan partai politik di Indonesia serta faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan tersebut.

Sekarang kita berada dalam era Orde Baru, Orde Pembangunan. Dalam kaitan ini H. Anton DJAWAMAKU, secara khusus membahas dialektika struktur dan kultur dalam proses pembaharuan politik Orde Baru. Pemahaman pembaharuan politik dan/atau pembangunan demokrasi tentu tidak terlepas dari kultur. Dialektika struktur dan kultur politik mewujudkan sistem politik yang berlangsung terus-menerus. Kehidupan politik adalah manifestasi kultur politik dan struktur politik merupakan mesin kehidupan politik. Dengan demikian kehidupan politik yang sehat juga ditentukan oleh fungsinya struktur politik yang mendukungnya.

Tiga Tahap di dalam Pembangunan Demokrasi di Indonesia

SUDIBJO*

Pertumbuhan institusionalisasi dan birokratisasi tampaknya telah membangkitkan kembali diskusi di sekitar pembangunan demokrasi di Indonesia. Ada pendapat yang mengatakan munculnya institusi dan meluasnya pengaruh birokrasi berarti terhentinya demokratisasi, sekurang-kurangnya sebagai ancaman perkembangan pembangunan demokrasi.¹ Pendapat lain mengemukakan bahwa proses institusionalisasi dan birokratisasi merupakan elemen yang esensial bagi pembangunan masyarakat yang sedang mengalami transisi dari suasana tradisional menuju ke suasana yang lebih maju, sehingga dengan mempertentangkan hal tersebut dengan pembangunan demokrasi adalah tidak relevan.

Memperhatikan gejala seperti itu, pada tempatnyalah apabila dikembangkan usaha pendalaman secara analitis mengenai pembangunan demokrasi di Indonesia, dengan harapan bahwa diskusi dan kontroversi di sekitar masalah demokratisasi itu tidak akan mencuat keluar dari proporsi yang sewajarnya, sebaliknya justru dapat merupakan proses yang memperkaya dan memperkuat pembangunan demokrasi di negara kita ini.

DEMOKRASI: EVOLUSI DAN HISTORI

Adanya pertentangan pendapat yang tajam dan dogmatik antara penganjur demokrasi dan pendekar birokrasi kiranya sudah tidak mengherankan

*Staf CSIS.

¹Lihat Abdulgani, Roeslan, "Menyongsong Hari Proklamasi Kemerdekaan ke-39," *Merdeka*, 10 Agustus 1984. Dia mengatakan antara lain: "Kini aparat sipil dan militer sudah lengkap. Malahan kalau tidak dikendalikan birokrasi kita dapat menjadi suatu oktopus raksasa yang membelit dan menyumbat kebebasan rakyat kita."

lagi, dan pada hakikatnya memang merupakan suatu kontroversi klasik antara mereka yang menekankan kebebasan dan aspirasi di satu pihak dan kebersamaan dan struktur di lain pihak.

Pertentangan seperti itu timbul karena kedua pihak bersikap dogmatik. Satu aspek kenyataan itu sendiri. Para ahli ilmu pikir akan menamakan sikap itu sebagai pelanggaran dalil penalaran yang dikenal sebagai "pars pro toto." Orang Jawa akan menyebutnya "*hanggebyah uyah*."

Kontroversi yang berlarut dan makin menajam antara dua aliran yang tidak realistik itu kiranya menjadi sebab tumbuhnya pendapat mengenai demokrasi yang harus dibangun didasarkan pada sikap "Realisme." Pembahasan tentang pembangunan demokrasi kiranya perlu pula ditempatkan di dalam konteks realisme seperti itu. Berdiskusi mengenai pembangunan demokrasi harus selalu menyadari bahwa di dalamnya terkait masalah evolusi dan histori.

Demokrasi bagaimanapun akan selalu merupakan kenyataan sejarah. Demokrasi terjadi dalam sejarah. Tidak ada demokrasi murni. Demokrasi selalu akan berada di antara cita-cita dan kenyataan. Pembangunan demokrasi tidak berarti menciptakan surga di dunia. Pembangunan demokrasi adalah membuat kehidupan manusia di dunia ini makin berbudaya, yaitu memberikan kemungkinan yang makin baik bagi manusia untuk membangun dan mengembangkan dirinya bersama dengan sesamanya.

Demokrasi menyangkut harkat dan martabat manusia, oleh karena itu sebagai halnya manusia yang menyejarah, maka demokrasi akan bersifat menyejarah, karena demokrasi akan selalu melekat pada perkembangan manusia dan dilakukan secara sadar, seperti halnya politik, ekonomi, agama, iman dan sebagainya.

Di dalam menyejarah itulah terjadi kontinuitas dan evolusi. Kontinuitas karena perkembangan demokrasi pada dewasa ini merupakan mata rantai dari perkembangan demokrasi pada masa yang lampau dan demikian juga akan mempengaruhi perkembangan demokrasi pada masa-masa yang akan datang. Jadi ada kesinambungan antara kelampauan, kekinian dan keakanan. Namun demikian, di dalam perjalanan tersebut demokrasi akan selalu terkait pada perkembangan manusia dan waktu, oleh karena itu juga bersifat evolutif. Dari yang sederhana berkembang menjadi semakin jelas, semakin konkrit, semakin mewujudkan, semakin baik, semakin meluas, semakin sempurna dan seterusnya. Meskipun harus tetap diakui bahwa perjalanan menuju kesempurnaan itu tidak seketika tercapai, karena manusia mempunyai kemerdekaan dan keterbatasan. Di dalam sejarah manusia terbukti bahwa sekali manusia tampil di dalam sejarah maka di sini terjadilah proses kemerdekaan. Di sinilah dapat

terjadi simpang sejarah, sebab manusia mampu memilih: mengarah kepada kehancuran atau mengarah kepada penyempurnaan kemanusiaan. Hal ini mempunyai implikasi atas pelaksanaan demokrasi, termasuk demokrasi di Indonesia.

Sementara itu demokrasi dewasa ini sudah menjadi problem semantik tersendiri: semua menggunakan istilah demokrasi, berdasarkan pengertiannya masing-masing. Ada demokrasi Amerika, demokrasi rakyat, demokrasi nasional, demokrasi sosial dan lain sebagainya.

DEMOKRASI: ISI DAN WADAH¹

Seperti halnya kita mengenal demokrasi sebagai proses kemerdekaan dan keterbatasan, yang selalu berlangsung dalam evolusi dan histori, ia pun dapat dilihat sebagai isi dan wadah. Sebagai isi, demokrasi merupakan ide atau cita-cita. Di sini ia menitikberatkan dirinya sebagai cita-cita kemanusiaan, yang juga dapat disebut sebagai suatu aspirasi manusia.² Cita-cita yang menginginkan persamaan hak dan kewajiban dalam kehidupan dan penghidupan, demi tercapainya masyarakat yang berkeadilan, tertata (teratur), aman dan tenteram. Cita-cita yang menginginkan terlaksananya asas dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sedangkan demokrasi sebagai wadah merupakan perangkat-perangkat dalam bentuk institusi-institusi yang dipergunakan sebagai alat atau sarana untuk mencapai cita-cita itu.

Di dalam sejarah umat manusia, ide demokrasi muncul dan berkembang sebagai akibat tuntutan rakyat akan persamaan hak dan kesempatan untuk menjalani kehidupan. Tuntutan akan persamaan itu adalah inti yang memacu gagasan demokrasi karena melekat dalam kodrat manusia. Demokrasi mengalami penyesuaian dan perkembangan sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan. Dengan kata lain demokrasi akan selalu berbeda-beda menurut tempat

¹Lihat Benn, S.I., dan Peters, R.S., *The Principles of Political Thought* (New York: Collier Books, 1964), hal. 393-421. Di dalam buku ini disebutkan bahwa demokrasi itu adalah ide dan juga lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide.

²Lihat Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1977), hal. 53. Demokrasi tidak merupakan sesuatu yang statis, dan dalam abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II negara demokratis telah melepaskan pandangan bahwa peranan negara hanya terbatas pada mengurus kepentingan bersama. Sekarang dianggap bahwa negara turut bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karena itu harus aktif berusaha untuk menaikkan taraf kehidupan warga negaranya. Gagasan ini tertuang dalam konsep mengenai Welfare State (Negara Kesejahteraan) atau Social Service State. Demokrasi dalam abad ke-20 tidak lagi membatasi diri pada aspek politik saja seperti dalam abad ke-19, tetapi meluas mencakup juga segi-segi ekonomi sehingga demokrasi menjadi demokrasi ekonomis. Perkembangan ini telah terjadi secara pragmatis sebagai hasil dari usaha mengatasi tantangan-tantangan yang dihadapi dalam abad ke-20. Lagi pula perkembangan ini telah terlaksana secara evolusioner.

dan waktu. Tidak akan dijumpai suatu kesamaan dalam segala hal bagi semua negara. Itu tergantung dari lingkungan sosial suatu masyarakat tertentu. Dalam rangka itulah banyak rumusan dan istilah dibuatnya untuk menjelaskan arti demokrasi sebagai isi.¹

Karena demokrasi juga merupakan bagian dari kehidupan manusia, maka ia selalu terbatas. Demikian halnya cita-cita yang menginginkan keteraturan, jelas ada tatanan-tatanan yang perlu dijadikan acuan. Tatanan-tatanan ini antara lain yang "ikut membatasi demokrasi." Demokrasi ternyata memerlukan adanya struktur. Demikian halnya dalam demokrasi di Indonesia (Demokrasi Pancasila). Demokrasi bukan sekehendaknya sendiri. Demokrasi bukan sekedar tata-cara atau mekanisme pengambilan keputusan dalam musyawarah perwakilan saja, tetapi harus merupakan cara berpikir, cara bermusyawarah dan cara bertindak dengan berorientasi kepada kepentingan rakyat dan usaha mendapatkan hasil yang sebaik dan sekaligus sebesar mungkin.

Dalam usaha mencapai cita-cita demokrasi tersebut diperlukan perangkat aturan atau tatanan yang dihimpun dalam suatu bentuk atau wadah. Maka demokrasi sebagai wadah tiada lain adalah tempat penyalur aspirasi-aspirasi ataupun hak, yang berbentuk institusi-institusi, seperti partai-partai politik, Golongan Karya, organisasi kemasyarakatan, organisasi fungsional, media massa, pemilihan umum serta lembaga-lembaga lain seperti DPR/MPR. Berbagai macamnya wadah yang disertai dengan sifat-sifat khusus itu, di samping memang menunjukkan kebhinnekaan, dan tidak jarang dapat menimbulkan permasalahan yang dapat menghambat jalannya demokrasi. Oleh karena itu sudah seyogyanyalah bila hubungan kerja antar wadah-wadah itu ditata, sehingga jelas baik fungsi maupun kedudukannya.²

Dalam kerangka ini pun demokrasi dapat diartikan sebagai cara-cara (tata cara) untuk menyalurkan pendapat atau keinginan dalam rangka pencapaian tujuan demokrasi, termasuk di dalamnya tata cara pengambilan keputusan. Hal yang demikian ini biasa disebut cara-cara demokratis. Ada dikenal pemilihan umum, referendum, musyawarah, suara mayoritas, suara minoritas, demonstrasi bahkan pemogokan, sebagai cara-cara untuk menyalurkan aspirasi atau pendapat. Namun demikian, ada kalangan yang berpen-

¹Muncul istilah-istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat, demokrasi proletar, demokrasi nasional. Lihat Benn, S.I. & Peters, R.S., *op. cit.*; Curtis, Michel (ed.), *The Great Political Theories* (New York: Avon, 1973).

²Lihat sambutan Presiden Soeharto pada Pembukaan Munas ke-1 Golongan Karya, tanggal 4 September 1973 di Surabaya. Dalam kesempatan itu Presiden Soeharto mengatakan antara lain bahwa Partai Politik dan Golongan Karya bukan hanya mempunyai hak hidup dalam kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila, malahan di samping itu ia merupakan kebutuhan mutlak sebagai wadah penyaluran aspirasi-aspirasi rakyat dan sarana pembinaan kesadaran politik masyarakat.

dapat bahwa tidak semua cara itu dapat disebut sebagai cara demokratis, karena cara tersebut justru sering mengganggu tercapainya cita-cita demokrasi. Setiap negara mempunyai corak-corak tersendiri, dan boleh dikatakan mempunyai ciri-ciri khusus sendiri. Sehubungan dengan cara-cara inilah kita kenal demokrasi parlementer, demokrasi Pancasila,¹ demokrasi rakyat, demokrasi nasional dan lain-lain.

Jadi demokrasi bukan hanya sebagai cita-cita, tetapi juga alat atau sarana untuk mencapai cita-cita tersebut. Oleh karenanya wadah harus memuat isi, dan sebaliknya isi harus berada dalam wadahnya. Wadahnya harus demokratis, demikian halnya isinya juga harus demokratis. Demokrasi merupakan manifestasi dari apa yang disebut "Geist im Welt."

DEMOKRASI INDONESIA: DINAMIK DAN INTEGRALISTIK

Apakah ciri-ciri demokrasi yang kita bangun di Indonesia ini? Demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang sifatnya dinamik dan integralistik.

Dinamik, karena demokrasi merupakan bagian dari perjuangan bangsa. Berbicara mengenai demokrasi Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perjuangan bangsa Indonesia.²

Integralistik,³ karena demokrasi Indonesia itu mengatasi segala paham golongan dan perseorangan, meliputi seluruh tumpah darah dan melindungi segenap warga negara, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kepada kemerdekaan abadi, perdamaian dan keadilan sosial. Sedangkan isi demokrasi yang kita perjuangkan itu, mengandung aspek-aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan bangsa. Karena itulah kita berbicara mengenai *demokrasi politik*, *demokrasi ekonomi* dan *demokrasi kebudayaan*, sebagai cita-cita yang ingin kita wujudkan.

Isi hakiki demokrasi Indonesia adalah Pancasila. Demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang berkebudayaan.

¹Khusus mengenai cara-cara untuk menyalurkan pendapat berdasarkan demokrasi Pancasila lihat *Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila*, Jakarta, CSIS, 1976, hal. 58-70.

²Lihat Pembukaan UUD 1945 alinea kedua.

³Lihat Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Selanjutnya lihat Yamin, Muh., *Naskah Perancangan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid 1, Jakarta, Prapanea, 1959, hal. 113. Anggota BPUPKI Supomo pada pidato tanggal 31 Mei 1945 mengatakan antara lain: "Maka teranglah tuan-tuan yang terhormat, bahwa jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (Staatsidee) negara yang *integralistik*, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apa pun."

Pembangunan demokrasi di Indonesia meliputi hal-hal itu semua. Ini berarti masalahnya tidak sederhana, melainkan kompleks dan saling mengait.

Demokrasi yang dinamik integralistik seperti itu tetap dapat disebut sebagai demokrasi, karena mengandung aspirasi-aspirasi kemanusiaan yang hakiki. Sekurang-kurangnya demokrasi yang ingin kita bangun itu mengandung cita-cita yang secara formal didambakan oleh sistem demokrasi, yaitu memberikan kemungkinan yang sebaik-baiknya bagi perkembangan manusia. Demokrasi yang ingin kita bangun itu didasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.¹ Di dalam demokrasi Indonesia itu terkandung perjuangan *'dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.'*

TIGA TAHAP DI DALAM PEMBANGUNAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Evolusi suatu demokrasi ditentukan oleh faktor-faktor konkrit yang membentuk masyarakat. Demikian pula evolusi demokrasi di Indonesia akan ditentukan oleh kondisi-kondisi sosio-politik, sosio-budaya dan sosio-ekonomi masyarakatnya. Proses pertumbuhan asas *'dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat'* terjadi sebagai evolusi seperti itu pula.

Apabila K. Marx berbicara mengenai *'stages of capitalism,'* Lenin mengenai *'stages of revolution'* dan Rostow tentang *'stages of economic development,'*² kiranya berdasarkan kenyataan dan perkembangan keadaan di Indonesia pada khususnya dan negara-negara sedang berkembang pada umumnya, maka dapat diungkapkan adanya tiga tahap di dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Tiga tahapan itu adalah:

Tahap (fase) pertama adalah: dari Pemerintah, oleh Pemerintah, untuk Rakyat.

Tahap (fase) kedua adalah : dari Pemerintah bersama Rakyat, oleh Pemerintah bersama Rakyat, untuk Rakyat.

Tahap (fase) ketiga adalah : dari Rakyat yang didukung Pemerintah, oleh Rakyat yang didukung Pemerintah, untuk Rakyat.

¹Lihat Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Soeharto di muka Sidang DPR-GR, tanggal 16 Agustus 1967.

²Lihat Rostow, Wolt Whitman, *The Stages of Economic Growth: A Non Communist Manifesto* (London: Cambridge University Press, 1971); *Politics and the Stages of Growth*, (London, Cambridge University Press, 1971).

Tahap (Fase) Pertama

Pada fase pertama peranan pemerintah menentukan. Bagi Indonesia hal ini merupakan kenyataan. Pembangunan demokrasi harus beranjak dari kenyataan itu. Demokrasi, dalam arti pembangunan politik, ekonomi dan sosial budaya, sepenuhnya ditangani oleh pemerintah, dari pemerintah, akan tetapi harus ditujukan kepada kepentingan rakyat.

Dalam fase pertama ini kedudukan pemerintah kuat, perangkat negara kuat, yang tampak pada periode Pelita I dan II. Dalam fase ini peranan pemerintah dalam tata kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya serta pertahanan keamanan dapat disebut sebagai sesuatu hal yang menentukan. Pemerintah yang mempersiapkan, pemerintah yang berusaha, pemerintah yang membuat, pemerintah yang membangunnya. Peranan pemerintah dalam persiapan, usaha, pembuatan maupun pembangunan pilar-pilar untuk kesejahteraan rakyat sangat besar, meskipun peranan rakyat pun tidak dapat diabaikan begitu saja. Hal ini merupakan akibat logis dari kepercayaan dan tanggung jawab yang diberikan kepada pemerintah.

Alasan keamanan nasional ataupun stabilitas nasional, yang di dalamnya terkait masalah ideologi dan politik, sebagai akibat pengalaman-pengalaman masa-masa sebelumnya, termasuk malapetaka G-30-S/PKI, tampaknya merupakan faktor-faktor yang memaksa pemerintah untuk bertindak atau berperilaku demikian. Pengalaman-pengalaman sejarah masa lampau telah memberi pelajaran kepada bangsa dan negara Indonesia, bahwa pemerintah yang lemah ternyata hanya menjadi bulan-bulanan kekuatan ideologi dan politik. Kabinet jatuh bangun setiap tahun, pemberontakan muncul di banyak tempat, stabilitas nasional tidak pernah tercapai, dan akhirnya pembangunan untuk kesejahteraan ataupun kemakmuran rakyat terbengkelai. Hal-hal yang menjadi tujuan demokrasi justru semakin jauh letaknya. Dalam periode itu banyak pengambilan keputusan dikaitkan dengan masalah stabilitas nasional maupun keamanan nasional.

Berdasarkan UUD 1945, Bab III, Kekuasaan Pemerintahan Negara, kekuasaan eksekutif memang kuat dan mempunyai peranan sentral. Jadi kuatnya kedudukan pemerintah tidak bertentangan dengan Konstitusi dan UUD. Pasal 5, 10, 11, 12, 13 dan 14 UUD 1945 memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden Republik Indonesia.

Kuatnya kedudukan pemerintah pada fase pertama ini telah menimbulkan banyak tanggapan, baik yang pro maupun kontra.¹ Bahkan ada sementara kalangan yang mengatakan bahwa kuatnya pemerintah itu dapat menjurus ke

¹Lihat *Prisma*, No. 2, Tahun VI, Pebruari 1977, hal. 45-63.

arah diktator.¹ Pendapat yang demikian ini di samping dipengaruhi oleh kultur politik dalam negeri, tampaknya dipengaruhi juga oleh perkembangan situasi di beberapa negara berkembang, seperti Kuba, Pakistan, Iran, dan Amerika Latin. Ada dikemukakan bahwa pemerintah yang kuat tanpa berfungsinya lembaga-lembaga kontrol yang efektif, ataupun tanpa didampingi oleh berfungsinya lembaga-lembaga legislatif dan yudikatif, dapat menjurus ke arah diktator.

Namun demikian, sesungguhnya pemerintah yang kuat masih saja tetap dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang demokratis. Hal ini dapat dilihat atau dinilai dari tindakan, tingkah laku dan sikap pemerintah. Kuat tidak selalu harus diartikan sebagai totaliter atau menjurus kepada diktator. Pemerintah atau penguasa yang kuat dan berbuat untuk demokrasi, berbuat untuk kesejahteraan rakyat, berbuat demi tercapainya cita-cita demokrasi, kiranya tetap dapat dipandang sebagai pemerintahan yang demokratis.

Tahap (fase) Kedua

Fase kedua merupakan fase transisi antara fase pertama dan fase ketiga. Berdasarkan hasil-hasil yang diperoleh dari fase pertama (sebagai landasan pembangunan selanjutnya), maka dalam fase kedua ini pemerintah mulai memperkuat kemampuan rakyat. Partisipasi dibangkitkan dan kemampuan partisipasi ditumbuhkan, baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Peranan swasta mulai diikutsertakan. Hal ini tampak dalam Pelita III yang arahnya telah digariskan oleh GBHN 1978, dan tercermin di dalam Trilogi Pembangunan serta Delapan Jalur Pemerataan.

Di dalam fase ini tanggapan ataupun kritik tampaknya mulai beralih ke persoalan sekitar pelaksanaan pembangunan nasional, meskipun beberapa tema dari fase pertama tetap muncul. Hal ini dikaitkan dengan kontroversi tentang partisipasi rakyat dalam pembangunan, kemiskinan dan pemerataan.²

¹Lihat IPMI, *Pemilihan Umum 1971*, Jakarta, Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers, 1972, hal. 138.

²Diskusi-diskusi ataupun pembicaraan-pembicaraan mengenai pembangunan semakin banyak jumlahnya. Bahkan Yayasan Tenaga Kerja Indonesia (YTKI) yang bekerjasama dengan Pemda Tingkat I Sulawesi Utara dan Friedrich Ebert-Stiftung pada tanggal 29 Maret - 2 April 1976 di Manado mengadakan seminar tentang "Peranan dan Tanggung Jawab Cendekiawan dalam Pembangunan." Di samping itu dijumpai pula karangan-karangan yang secara langsung maupun tidak langsung menyentuh masalah ini, antara lain: Sudjatmoko, "Berbagai Implikasi Kebijakan Nasional dari Model Kebutuhan Dasar," *Prisma*, Nopember 1978; Kuntjoro-jakti, Dorodjatun, "Mau Kemana Kita dengan Pembangunan Ini," *Prisma*, Nopember 1978; Mubyarto dan Budiono, *Ekonomi Pancasila*, Yogyakarta, BPFE, Universitas Gajah Mada, 1981; Hasyim, Laila (penerjemah), *Partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan*, Jakarta, Bina Aksara, 1981; Budiardjo, Miriam (penyunting), *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta, Obor, 1982;

Pembangunan nasional yang berencana dan bertahap menimbulkan berbagai macam pemikiran dan permasalahan. Hal ini disebabkan antara lain oleh dua faktor, *pertama*: Orde Baru telah memulai pembangunan secara terencana, bahkan Orde Baru oleh sementara kalangan telah disebutnya sebagai Orde Pembangunan; *kedua*: pemikiran mengenai pembangunan telah menjadi bagian dari pertukarpikiran internasional, baik yang bersifat akademis maupun politis ideologis.

Tidak sedikit pemikiran-pemikiran dari luar masuk ke Indonesia, berkenaan dengan masalah pembangunan nasional. Pembangunan telah menjadi salah satu materi studi di kancah internasional. Oleh karena itu pemikiran-pemikiran mengenai pembangunan itu banyak ditulis oleh sarjana Barat,¹ hal ini menimbulkan pertanyaan apakah pembangunan sama dengan westernisasi.² Di samping itu, istilah modernisasi, yang lazim dipakai, juga membawa persoalan sendiri.

Masalah bidang ekonomi yang telah terpilih sebagai prioritas pembangunan³ telah pula mengakibatkan permasalahan-permasalahan, terutama dikhawatirkan bahwa pendekatan ini akan membawa sekularisasi⁴ dan materialisme.

Persoalan konsepsional mengenai pembangunan bermula dari **pertanyaan**: sejauh mana pembangunan itu tidak berarti westernisasi dan sekularisasi serta pula tidak berarti determinisme ekonomi.

Timbul pula kekhawatiran, bahwa pembangunan itu akan menjadi ideologi, dan akan menggantikan Pancasila.⁵ Kekhawatiran ini disebabkan oleh pengalaman masa lampau, yaitu adanya tema revolusi dan Manipol-USDEK.

Karim, Rusli, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta, CV Rajawali, 1983; Pranarka, A.M.W., *Sejarah Perkembangan Pemikiran tentang Pancasila Sebagai Ideologi, Dasar Negara dan Sumber Hukum*, Bandung, 1984, hal. 304-306. Presiden Soeharto telah banyak memberikan uraian tentang hubungan antara Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Pembangunan Nasional.

¹Lihat juga Horst Buscher, "Development Theory: Orientation Towards Practical Action, Expectations of Social Reference Groups and Epistemological Progress," *Law and State*, Vol. 25, 1983, hal. 51-87.

²St. Takdir Alisjahbana berpendapat antara lain bahwa demi kemajuan bangsa Indonesia kita tidak perlu segan-segan mencontoh Barat. Mengenai modernisasi lihat pendapat St. Takdir Alisjahbana dalam majalah *Wawasan*, No. 3, Tahun 1/1979 yang berjudul "Jadilah Manusia Modern."

³Lihat, Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang GBHN.

⁴Masalah sekularisme ini pun beberapa waktu yang lalu telah menjadi pembicaraan yang cukup hangat, untuk itu lihat antara lain: *Merdeka*, tanggal 19, 20, 22, 23 dan 26 Agustus 1983, *Sinar Harapan*, 15 dan 19 September 1983.

⁵Pada jaman berlakunya UUD Sementara tahun 1950 pernah juga diusulkan agar "Sosial Ekonomi" dijadikan dasar negara Indonesia. Hal ini tampak dalam sidang Konstituante di Bandung. Lihat *Konstituante Republik Indonesia Risalah Perundingan 1957*, Jilid 7.

Ada pula kekhawatiran bahwa masuknya konsep pembangunan ke Indonesia ini merupakan bagian kekuatan internasional untuk dapat menguasai Indonesia. Masalah ini menimbulkan pertanyaan mengenai hubungan Pancasila dan pembangunan: sejauh mana konsep pembangunan nasional mempunyai corak khas, berbeda dari berbagai teori dan pemikiran-pemikiran internasional di luar Indonesia.

Di samping segi landasan idiil, pembangunan juga menampilkan masalah pelaksanaan. Orang berbicara mengenai strategi pembangunan, model pembangunan dan alternatif-alternatif. Orang mempermasalahkan hubungan antara stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan, antara industrialisasi dan pertanian, antara industrialisasi dan pengangguran. Dampak dan efek sampingan sosial pembangunan diperdebatkan.

Pada tahap kedua ini, partisipasi rakyat pada pembangunan dibangkitkan, termasuk peranan swasta, maka Trilogi Pembangunan dan Delapan Jalur Pemerataan mempunyai peranan yang sangat penting.¹ Fase kedua ini bertujuan agar rakyat menjadi kuat, rakyat menjadi pandai, rakyat siap untuk diajak membangun. Rakyat menjadi partner pemerintah dalam membangun.

Pada akhir tahap kedua ini diharapkan rakyat sendiri mulai mampu melaksanakan pembangunan, sehingga dalam kehidupan demokrasi sungguh-sungguh bisa diterapkan asas dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat.

Tahap (fase) Ketiga

Fase ketiga, sebagai kesinambungan dari fase pertama dan kedua, adalah tahap di mana rakyat, termasuk peranan swasta, sudah kuat membangun masyarakatnya sendiri dengan dukungan pemerintah. Demokrasi politik, ekonomi maupun sosial budaya dapat diselenggarakan oleh masyarakat sendiri, dengan dukungan dan bantuan pemerintah.

Tiga fase itu menunjukkan pertumbuhan evolutif proses demokrasi yang intinya adalah "dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat," namun harus dilaksanakan di dalam kenyataan-kenyataan empirik yang ada di dalam masyarakat itu sendiri. Pada fase pertama, pemerintah melaksanakan fungsi 'ing

¹Trilogi Pembangunan: (a) Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat; (b) Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; (c) Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Delapan Jalur Pemerataan meliputi: (a) pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak, khususnya pangan, sandang dan perumahan; (b) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (c) pemerataan pembagian pendapatan; (d) pemerataan kesempatan kerja; (e) pemerataan kesempatan berusaha; (f) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (g) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air; (h) pemerataan kesempatan memperoleh keadilan. Sementara dalam rangka menyukseskan Pelita IV, Presiden Soeharto telah membentuk Kabinet Pembangunan IV dengan Pancakrida-nya.

ngarso sung tulodo.’ Pada fase kedua, pemerintah melaksanakan fungsi *’ing madyo mangm karso.*’ Pada fase ketiga, pemerintah melaksanakan fungsi *’nu wuri handayani.*’

SITUASI KITA

Berpegang pada pemikiran mengenai tiga tahap pembangunan demokrasi seperti itu, kiranya dapat kita buat suatu gambaran berikut ini. Pelita I dan II merupakan evolusi tahap pertama. Pada periode itu peranan pemerintah merupakan faktor paling dominan. Pelita III merupakan awal tahap kedua, karena itu partisipasi rakyat mulai dikembangkan dan diperluas. Tahap kedua ini diteruskan di dalam Pelita IV. Dalam Pelita IV dan V kita berharap dapat memasuki awal tahap ketiga. Tetapi ini mengandaikan bahwa hasil-hasil kuat telah ditumbuhkan oleh evolusi tahap kedua.

Dewasa ini tampaknya kita berada di dalam bagian akhir dari tahap kedua, yaitu ”Pemerintah bersama Rakyat” membangun demokrasi. Kemampuan rakyat dikembangkan dan diperkuat. Ini berarti masyarakat makin harus diperkuat untuk dapat menyelenggarakan demokrasi itu sendiri. Baru kalau persyaratan kemampuan rakyat itu terpenuhi, kita siap masuk ke tahap ketiga. Itulah sebabnya dewasa ini diusahakan terciptanya kerangka landasan pembangunan, sehingga pada Pelita VI bangsa Indonesia dapat tinggal landas untuk memacu pembangunan menuju terwujudnya masyarakat yang dicita-citakan, berdasarkan kekuatan sendiri.

Di dalam tahap ketiga (nantinya) diandaikan bahwa demokrasi Pancasila sudah dapat berkembang dan berputar sebagai suatu sistem, yang dihayati dan diamalkan oleh masyarakat. Acuan ideologis, konstitusional maupun organisasi sudah terbaku dan menjadi tradisi, sehingga masyarakat sudah berperilaku berdasarkan suatu kerangka nilai demokratik yang sesuai dengan identitas masyarakat dan kepribadian bangsa Indonesia.

Dalam masa transisi inilah diharapkan proses institusionalisasi dalam rangka menciptakan kerangka landasan bagi kehidupan demokrasi di Indonesia tercapai. Maka institusionalisasi ideologis, konstitusi dan organisasi, baik di bidang kenegaraan maupun non-kenegaraan, seperti parpol dan Golkar maupun organisasi kemasyarakatan harus tercapai, sekurang-kurangnya mendekati kerampungan.

Institusionalisasi ideologis terkait dengan pengamalan Pancasila. Pembangunan nasional harus benar-benar menunjukkan wujud pengamalan Pancasila. Di samping itu, menyangkut pula keyakinan mengenai ”Pancasila sebagai satu-satunya asas kebangsaan, kenegaraan, kemasyarakatan bagi setiap

kekuatan sosial politik di Indonesia.” Maka Pancasila merupakan asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini ditandai dengan Ketetapan MPR-RI No. II/MPR/1983. Dalam konteks ini, RUU tentang Perubahan atas UU No. 3/1975 mengenai Partai Politik dan Golongan Karya, serta RUU tentang RUU Organisasi Kemasyarakatan yang sedang digodok oleh DPR mempunyai kedudukan yang penting.

Institusionalisasi konstitusional berarti bahwa institusi-institusi demokrasi yang telah tercapai pada Pelita-pelita sebelumnya perlu terus dimantapkan dan dikembangkan. Wadah ataupun isi demokrasi perlu ditata sesuai dengan fungsinya secara tepat dan jelas. Pemilu diharapkan sudah menjadi tradisi. Hal tersebut diungkapkan dengan Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum dan Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Oleh karena itu RUU tentang Referendum, RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 1980, dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1975 yang semuanya sedang digodok oleh DPR, mempunyai arti yang penting pula.

Institusionalisasi organisasi tampak di bidang-bidang dinamika politik, ekonomi dan sosial budaya. Dinamika politik harus tampak dalam rangka menciptakan kerangka landasan untuk semakin kukuhnya persatuan dan kesatuan bangsa. Untuk itu Ketetapan MPR-RI No. II/MPR/1983 telah menggariskan, yang secara singkatnya meliputi:

- a. Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi setiap kekuatan sosial politik;
- b. Pemantapan kehidupan konstitusional, demokrasi dan tegaknya hukum;
- c. Pemantapan mekanisme kepemimpinan nasional berdasarkan UUD 1945;
- d. Peningkatan usaha memasyarakatkan P-4;
- e. Peningkatan pendidikan politik;
- f. Peningkatan peranan kekuatan sosial politik dalam pemilihan umum serta dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini erat sekali dengan penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas;
- g. Peningkatan komunikasi sosial timbal-balik;
- h. Pemantapan dan penataan organisasi-organisasi kemasyarakatan; dan
- i. Pemantapan wadah-wadah penyalur pendapat masyarakat pedesaan.¹

¹Lihat Tap MPR No. II/MPR/1983.

Dengan demikian akan tercipta sistem politik Nasional berdasarkan Demokrasi Pancasila. Dalam rangka inilah tampak amat pentingnya 5 (lima) RUU yang sedang digodok oleh DPR, yakni: (1) RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 3/1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya; (2) RUU tentang Organisasi Kemasyarakatan; (3) RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 1980; (4) RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1975; dan (5) RUU tentang Referendum. Kelima RUU ini kiranya memerlukan pembahasan yang cermat dan mendalam, karena materinya amat relevan dalam rangka semakin mewujudkan Demokrasi Pancasila.

Dalam bidang ekonomi, diupayakan terciptanya kerangka landasan pembangunan ekonomi berdasarkan demokrasi ekonomi, seperti yang tercantum dalam UUD 1945 pasal 33. Di samping negara (pemerintah) dan koperasi, peranan swasta ditumbuhkan dan semakin dilibatkan untuk mencapai kemakmuran seluruh rakyat.¹ Di samping itu tentunya juga akan diusahakan terciptanya kerangka landasan ekonomi yang menuju ke industrialisasi seperti yang telah ditetapkan oleh MPR (telah tertuang dalam Undang-Undang No. 5/1984).

Sedangkan di dalam bidang sosial budaya antara lain perlu diciptakan kerangka landasan untuk semakin terlaksananya Pasal 31 dan 32 UUD 1945. Untuk itu sedang disusun RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional Berdasarkan Pancasila, yang nantinya akan merupakan satu-satunya sistem Pendidikan Nasional yang berlaku di negara RI.

Dengan kata lain dalam masa transisi ini, kerangka ideologis perlu dimanipulasi, dan karenanya Pancasila sebagai ideologi nasional harus menjadi acuan semua pihak secara bersama. Kerangka konstitusional diperkuat. Kerangka organisasi diciptakan dengan penataan organisasi politik maupun kemasyarakatan. Tanpa kerangka yang memberi kemungkinan proses "interaksi dan komunikasi," baik yang bersifat politis, ekonomis maupun sosial budaya,

¹Lihat Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto di depan Sidang DPR tanggal 16 Agustus 1983, yang mengatakan antara lain: "Di samping kita akan mendorong terus partisipasi usaha swasta nasional, kita juga tetap membuka kesempatan bagi usaha swasta asing yang berniat untuk berpartisipasi dalam pembangunan Indonesia dalam bidang-bidang yang masih terbuka dengan memberikan kemudahan-kemudahan dan jaminan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Lihat juga *Kompas*, 13 April 1984, "Kadin Minta Wewenang Atur Dunia Usaha;" dan Sambutan Presiden pada pembukaan Rapat Kerja Nasional Kadin, bulan April 1984.

di dalam masyarakat yang amat majemuk ini, tidaklah mungkin tercapai tahap ketiga itu. Kerangka landasan demokrasi Pancasila, yang memberikan kemungkinan sebaik-baiknya bagi perkembangan masyarakat Nusantara yang Bhinneka Tunggal Ika, harus diciptakan selama Pelita IV dan V, sehingga nantinya kita akan hidup dalam sistem politik yang demokratis berdasarkan Pancasila, sistem ekonomi yang demokratis berdasarkan Pancasila, sistem sosial budaya yang demokratis berdasarkan Pancasila. Sistem itu akan menjadi airnya dan manusia-manusia Indonesia adalah bagaikan ikan-ikan di dalamnya.

Namun demikian tidaklah dapat dihindari bahwa proses institusionalisasi akan mendapat kritikan-kritikan, baik yang konstruktif maupun destruktif. Hal ini bisa timbul, karena institusi-institusi itu memang belum sempurna, dan kiranya masih memerlukan perbaikan lebih lanjut.¹ Hal ini juga perlu disadari karena dengan majunya proses memasuki fase ketiga tidak berarti hapusnya segala permasalahan. Demokrasi sebagai kenyataan hidup dan penghidupan akan selalu mengandung harapan maupun permasalahan. Dalam pengertian ini demokrasi tidak pernah akan tuntas.

PENUTUP

Berdasarkan pemahaman mengenai tiga tahap pembangunan demokrasi di Indonesia ini, kita akan dapat memahami kontroversi demokrasi versus birokrasi sebagaimana dikemukakan di atas. Demokrasi adalah suatu proses, sehingga tidak dapat dipikirkan secara dogmatik begitu saja. Birokrasi adalah fungsi di dalam proses, sehingga ia mempunyai titik jenuh atau batas toleransi. Tidak ada kultur yang tanpa struktur. Tidak ada demokrasi tanpa institusi. Sesungguhnya hambatan politis yang mencemaskan tidak terletak di dalam konsep demokrasi dan birokrasi, tetapi pada ada tidaknya kekuatan di balik konsep-konsep itu, yang saling memiliki pamrih politiknya sendiri.

Dalam masa transisi ini, kiranya perlu ada kerangka yang mau tidak mau harus ditata untuk mendapatkan landasan pembangunan. Untuk membangun perlu ada kerangka yang kuat. Isi, wadah, sistem ataupun acuannya memang perlu ditata. Bila sudah tertata maka akan muncul tradisi. Namun demikian untuk menjadi tradisi, perangkat-perangkat institusi harus sungguh-sungguh ditata dan harus tahu betul mana yang akan menjadi tradisi. Dalam pada itu perlu dikuatkan sikap kebangsaan dan cara berpikir kebangsaan, sehingga akhirnya tercapai kehidupan demokrasi dari bangsa Indonesia, oleh bangsa Indonesia dan untuk bangsa Indonesia.

¹Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1983.

Pertumbuhan Demokrasi di Indonesia

Oct. Ovy NDOUK*

PENGANTAR

Kehidupan demokrasi merupakan salah satu aspek kehidupan politik di Indonesia, dan sekaligus juga merupakan suatu aspek dari sistem politik di negara kita. Ketetapan MPR No. III/MPR/1983 tentang GBHN¹ dalam bagian tentang politik menyebutkan bahwa pembangunan politik diarahkan untuk lebih memantapkan perwujudan demokrasi Pancasila. Selanjutnya dikatakan bahwa dalam rangka memantapkan stabilitas politik yang dinamis serta pelaksanaan mekanisme demokrasi Pancasila, perlu makin memantapkan kehidupan konstitusional, demokrasi dan tegaknya hukum. Demikian pula perlu dimantapkan pelaksanaan mekanisme kepemimpinan nasional, serta dimantapkan berfungsinya dan saling berhubungan antara Lembaga-Lembaga Tinggi Negara berdasarkan UUD 1945.

Dalam hubungan itu patut kiranya dikemukakan bahwa lima RUU bidang politik yang telah diajukan oleh pemerintah kepada DPR-RI belum lama berselang sangat penting artinya, dan kiranya merupakan bagian dari upaya konstitusional untuk lebih memantapkan tatanan kehidupan politik negara dan bangsa Indonesia, yang tak lain merupakan bagian dari demokrasi. Secara keseluruhan inti dari kelima RUU itu mencerminkan usaha penyempurnaan struktur politik nasional dan kristalisasi prospektif struktur politik, untuk mencapai homogenitas nasional yang lebih efektif guna menyukseskan pembangunan dalam pembentukan masyarakat adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila. Dengan kata lain, hal ini merupakan salah satu usaha untuk memantapkan perwujudan demokrasi Pancasila.

*Staf CSIS.

¹Lihat *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 1983*, Naskah GBHN, Bab IV, tentang Pola Umum Pelita IV (Departemen Penerangan RI, 1983): hal. 112.

Usaha seperti itu merupakan konsekuensi logis dari tekad pemerintah Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Namun harus diakui bahwa usaha ke arah itu bukanlah sesuatu yang mudah. Kenyataan menunjukkan bahwa kehidupan demokrasi kita telah mengalami pasang-surut sejalan dengan sejarah perkembangan masyarakat. Ia tidak terlepas dari pengaruh-pengaruh lingkungan sosial budaya, baik yang datang dari luar maupun yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat Indonesia sendiri. Proses ini akan berjalan terus dan akan tetap menjadi bagian budaya bangsa dalam memantapkan perwujudan demokrasi yang dicita-citakan. Dalam kaitan ini kiranya perlu kita pahami "pertumbuhan demokrasi tersebut," karena mungkin akan bermanfaat bagi usaha untuk memantapkan perwujudan demokrasi Pancasila. Tulisan ini mencoba untuk menelaah masalah tersebut. Untuk itu berturut-turut akan dibahas: pengertian demokrasi, perkembangan demokrasi di Indonesia, demokrasi Pancasila, dan bagian terakhir adalah penutup.

TIMBULNYA PENGERTIAN DEMOKRASI

Ada beberapa macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi kerakyatan, demokrasi nasional, demokrasi liberal, demokrasi politik, demokrasi ekonomi, demokrasi sosial, demokrasi perwakilan, demokrasi langsung, demokrasi totaliter, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi, yang menurut asal katanya (Yunani) berarti "rakyat berkuasa" atau "government or rule by the people."

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (City-state) Yunani kuno merupakan demokrasi langsung yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh rakyat/warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena kondisi waktu itu masih sederhana. Gagasan demokrasi Yunani tersebut hilang ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat, dan Benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Ciri-ciri masyarakat Abad Pertengahan tersebut dikenal dengan struktur sosialnya yang feodal.

Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta (Piagam Besar) pada tahun 1215, yang berisi semacam kontrak

antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris. Walaupun piagam ini lahir dalam suasana feodal dan tidak berlaku untuk rakyat jelata, namun ia dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi.¹

Sebelum Abad Pertengahan berakhir, muncullah jaman Renaissance (1350-1600) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, sementara Reformasi (1500-1650) mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya. Kedua aliran pemikiran tersebut di atas mempersiapkan orang Eropa Barat untuk menyelami masa "Aufklärung" (Abad Pemikiran) beserta Rasionalisme, suatu aliran pemikiran yang ingin memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (ratio) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja, yang menurut pola lama lazim mempunyai kekuasaan tak terbatas (absolut). Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai social contract (kontrak sosial).² Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial adalah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, apakah ia raja, bangsawan atau rakyat jelata. Hukum ini dinamakan Natural Law (Hukum Alam, ius naturale). Unsur universalisme inilah yang diterapkan pada masalah-masalah politik. Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan di satu pihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana di mana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya dengan aman. Di pihak lain rakyat akan menaati pemerintahan raja asal hak-hak alam itu terjamin.

Pada hakikatnya beberapa teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1632-1704), dan Montesquieu (1689-1755) dan J.J. Rousseau (1712-1778) dari Perancis. Menurut John Locke hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan dan hak untuk mempunyai milik (life, liberty and property). Sedangkan Montesquieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik itu, yang kemudian dikenal dengan istilah *Trias Politica*. Sementara itu bagi Jean Jacques Rousseau

¹Lihat Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia, 1972), hal. 54.

²*Ibid.*, hal. 55.

demokrasi dalam bidang politik berarti rakyat menyerahkan hak-hak kepada raja untuk mengatur pemerintahan, namun bila hak-hak tersebut tidak dilaksanakan - maka rakyat akan menuntut kembali hak-haknya. Ide-ide bahwa manusia mempunyai hak-hak politik menimbulkan Revolusi Perancis pada akhir abad ke-18, serta Revolusi Amerika melawan Inggris.

Sebagai akibat dari pergolakan tersebut di atas, maka pada akhir abad ke-19 demokrasi di Barat mendapat wujud yang konkrit sebagai program dan sistem politik, yang mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak serta hak pilih untuk semua warga negara. Jadi, demokrasi ini muncul dan berkembang atas dasar tuntutan rakyat banyak akan persamaan hak bagi semua orang.

Selain itu timbul pula gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintahan ialah dengan membentuk konstitusi (tertulis maupun tak tertulis). Konstitusi itu akan menjamin hak-hak politik dan pembagian kekuasaan sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Dengan demikian konstitusi tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara, tetapi juga berfungsi khusus untuk menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di lain pihak menjamin hak-hak warga negara.

Sementara itu, ide demokrasi meluas ke bidang-bidang lainnya. Selain persamaan politik orang mulai menuntut persamaan ekonomi. Tuntutan ini didasarkan pada pemikiran bahwa bila tidak ada persamaan ekonomi, mekanisme politik mana pun tidak akan memungkinkan orang biasa untuk meneapai keinginan-keinginan dan kesejahteraannya secara wajar. Oleh karena itu persamaan ekonomi diperjuangkan sebagai kunci realisasi demokrasi politik.

Revolusi Perancis merupakan kejadian yang amat luas pengaruhnya, tidak saja untuk Eropa akan tetapi juga terhadap perkembangan di luar Eropa. Konsep *égalité*, *fraternité* et *liberté*, menjadi terpencar ke mana-mana, bersambutan dengan pemikiran dasar mengenai otonomi individu, hak-hak asasi, demokrasi, pembagian kekuasaan, republik dan konstitusi. Revolusi Perancis itu kemudian menumbuhkan gerakan nasionalisme di Eropa: perjuangan ke arah hak-hak asasi, kemerdekaan, republik dan konstitusi tersebar.

Sementara perkembangan Kapitalisme dan Liberalisme melahirkan pemikiran baru mengenai ekonomi, masyarakat, hukum dan negara. Bersamaan dengan itu berkembanglah Sosialisme.

Semua perkembangan di atas menyebabkan tumbuhnya perkaitan yang menjadi semakin erat antara ideologi, politik dan ekonomi. Perkembangan itu

pula memacu tumbuhnya kekuatan dan kekuasaan di Eropa: kolonialisme dan imperialisme, yang secara sistematis menjadi terjalin dengan orientasi ideologi, politik, ekonomi dan perang.¹

Pertumbuhan alam pikiran serta dengan kejadian-kejadian itu selanjutnya telah memecahkan dua kali perang dunia: Perang Dunia I terjadi pada tahun 1914-1918, Perang Dunia II pecah dari tahun 1939-1945. Akhir Perang Dunia tersebut melahirkan pemikiran-pemikiran tentang demokrasi yang amat kompleks, yang melanda seluruh masyarakat dan negara khususnya di Eropa.

Setelah Perang Dunia II tersebut, orang menjadi sadar betapa pentingnya keperluan menegaskan kembali hak asasi manusia, agar dengan demikian hak asasi yang melekat pada demokrasi tidak lagi dirusak seperti telah terjadi dalam dua perang dunia tersebut. Usaha itu pada tahun 1948 berhasil dengan diterimanya "Universal Declaration of Human Rights" (Pernyataan Sedunia tentang Hak-hak Asasi Manusia), oleh negara-negara yang tergabung dalam PBB. Pernyataan tersebut bukan sama sekali baru, karena jauh sebelumnya juga pernah dicanangkan tonggak-tonggak yang semacam antara lain: Magna Charta (1215), Bill of Rights di Inggris (1689), Declaration des droits de l'homme et du citoyen (1789), Bill of Rights di Amerika Serikat (1789), dan The Four Freedoms dari Presiden Roosevelt. Dari hal di atas tampak bahwa: yang sulit bukannya membuat pernyataan-pernyataan melainkan dalam melaksanakan. "Pernyataan" dengan sendirinya belum mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Tahun 1966 PBB baru menyetujui "Pernyataan" tersebut menjadi "Perjanjian" (Covenant) yang mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Perjanjian yang disetujui tersebut adalah: Perjanjian tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) serta Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik (Covenant on Civil and Political Rights). Meskipun demikian "perjanjian" tersebut baru efektif setelah dinyatakan berlaku oleh PBB pada tahun 1976.

Rumusan tentang Hak Asasi tersebut baik pada Pernyataan maupun Perjanjian memang gamblang - jelas dan tegas, namun dalam pelaksanaannya terutama dan pertama-tama dipengaruhi dan dibatasi oleh keadaan dalam negara masing-masing. Adapun faktor-faktor pembatasnya antara lain: undang-undang yang berlaku dalam negara yang bersangkutan, ataupun pertimbangan-pertimbangan ketertiban serta keamanan nasional negara tersebut.²

¹Untuk jelasnya lihat A.M.W. Pranarka, *Sejarah Perkembangan Pemikiran tentang Pancasila Sebagai Ideologi, Dasar Negara dan Sumber Hukum* (disertasi) (Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 1984), hal. 334-336.

²Lihat Budiardjo, Miriam, *op. cit.*, hal. 120-126.

Sejalan dengan perkembangan kesadaran tentang hak-hak asasi manusia, bila ditinjau dari sudut perkembangan berpikir ternyata di Eropa saat itu orang merasa bahwa kejayaan *rasionalisme* maupun *empirisme* telah lewat -- telah mencapai kejenuhan. Paham-paham tersebut ternyata tidak mengantarkan manusia ke arah terciptanya kesejahteraan dan kedamaian, melainkan menuju kepada keterpisahan dan keterpecahan. Manusia mengalami dehumanisasi. Pemutlakan semata-mata pada segi pikiran dan pengetahuan saja, terbukti mengakibatkan ketidakseimbangan - dan akhirnya menuju kepada kehancuran.

Kemudian muncullah aliran-aliran pemikiran baru yang pada dasarnya mereaksi pemikiran-pemikiran sebelumnya. Pemikiran-pemikiran baru tersebut misalnya: aliran *eksistensialisme* dari S. Kierkegaard dan lain-lain sebagai reaksi aliran pemikiran *esensialisme*; aliran *pragmatisme* dari W. James sebagai reaksi aliran *teoretis*. Di samping itu lahir pula aliran-aliran seperti Newman yang menekankan "*assent*" atau persetujuan, suatu tindakan dari kehendak. Blondel-Nietzsche dan kawan-kawan yang merumuskan pendiriannya dalam "*kehendak untuk bertindak*," Bergson yang mengetengahkan "*elan vital*," dan gerakan-gerakan lain misalnya: Personalisme, Philosophy of Action, Phenomenology, Philosophy of Life, dan seterusnya.¹

Semua aliran pemikiran di atas menyodorkan dimensi-dimensi horizontal-vertikal serta dinamis-historis dan integral dari kehendak dan tindakan manusia. Manusia tetap menjadi pusat perhatian, namun tidak lagi pada "manusia yang sedang berpikir" (*cogito* dari Descartes), melainkan pada manusia yang "menghendaki bertindak." "*Je pense*" telah berubah menjadi "*Je peux*" dan "*Je veux*."

Namun era ini pun tidak mengantar orang kepada suasana tenang dan sejahtera dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, karena aliran-aliran pemikiran tersebut kurang menyentuh masalah-masalah konkrit seperti sistem sosial politik maupun ekonomi, dan berkembang dalam suasana personal (pribadi). Situasi yang demikian mengundang munculnya aliran-aliran seperti *Neomarksisme* dengan tokohnya misal: Karl Korsch - George Lukacs dan kawan-kawan. Pada prinsipnya aliran yang mempunyai inspirasi dari salah satu ajaran Karl Marx ini menentang semua hal yang bersifat dogmatis otoriter. Buat mereka, semua sistem kekuasaan yang mana pun selalu bersifat represif. Dalam aliran ini ada pula kelompok Kritik Sosial dari "*Sekolah*

¹Lihat A.M.W. Pranarka, "Alam Pikiran Post Positivisme: Antropologi sebagai Alat Analisa dan Humanisme sebagai Ideologi," dalam *Suara Karya*, 10 Pebruari 1976. Juga dari penulis yang sama dalam harian tersebut dengan judul "Situasi Kultural Dunia Dewasa Ini," 7 dan 8 Januari 1976.

Frankfurt” dengan tokoh misalnya: Hebert Marcuse - Max Horkheimer. Kelompok ini memberikan kritik yang tajam terhadap keadaan sosial masyarakat. Mereka berpendapat bahwa masyarakat modern merupakan sistem yang tertutup dan bersifat total. Semua dasar sistem dalam masyarakat tersebut berfungsi hanya untuk memperbesar untung atau modal semata-mata. Sementara itu atas nama kebebasan, muncullah orang-orang yang menentang struktur dan establishment, baik yang disampaikan secara halus-lunak, maupun yang secara kasar-radikal. Kondisi masyarakat yang seperti ini kemudian melahirkan pemikiran-pemikiran dan teori tentang ”negara yang sedang berkembang” atau *teori Dunia Ketiga*, serta isu-isu mengenai *demokrasi global*. Orang mulai tergugah untuk memikirkan masyarakat-negara dan dunianya secara lebih utuh - menyeluruh, bersifat nasional dan mondial; dan tidak lagi secara sempit-partial dan terpisah-pisah. Dalam rangka pemikiran itu, kemudian muncul aliran *strukturalisme*. Melalui pendekatan struktur dan fungsi yang dikenal sebagai aliran *fungsiionalisme*, atau juga teori *dependensi*, orang berusaha sedikit banyak untuk menyentuh problem demokrasi mondial.

Melihat bahwa sejarah perkembangan pemikiran manusia maupun upaya melaksanakan harkat asasi manusia belum juga selesai, maka kiranya pemikiran tentang demokrasi pun juga belum ada yang tuntas. Oleh sebab itu tidak akan ada demokrasi yang murni, karena ia selalu melekat pada manusia yang hidup pada jaman dan waktu yang tertentu. Sekalipun demikian harus diakui bahwa telah tercipta referensi-referensi kemanusiaan yang pantas disyukuri, misalnya: kemerdekaan, hukum, keadilan dan sebagainya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam alur pemikiran demokrasi, di satu pihak telah membuahkan hasil-hasil yang nyata - sementara di pihak lain tetap masih mengundang pendapat dan diskusi.

MASUKNYA PEMIKIRAN-PEMIKIRAN BARAT KE INDONESIA

Dengan masuk dan tumbuhnya kekuasaan Barat di seluruh dunia termasuk di Indonesia, masuk pula perkembangan pemikiran yang terjadi di Eropa, terutama melalui orang-orang Indonesia yang diberi kesempatan untuk menempuh pendidikan di Eropa. Orang Indonesia mulai mengenal dan membaca ajaran-ajaran mengenai hak-hak asasi, kemerdekaan, persamaan, demokrasi, republik dan konstitusi. Ajaran tentang hukum, negara dan masyarakat dipelajari. Pemikir-pemikir seperti John Locke, Thomas Hobbes, Rousseau, Voltaire, Kant, Hegel, Adam Smith dan Karl Marx menjadi diketahui. Individualisme, Kapitalisme, Sosialisme dan Marxisme didalami.¹

¹Lihat A.M.W. Pranarka (disertasi), *op. cit.*, hal. 337-338.

Sebenarnya pengaruh Barat, terutama agama (Nasrani) dan perdagangan, telah masuk ke Indonesia sejak penjelajahan Spanyol dan Portugal, walaupun pengaruh ini belum banyak membawa perkembangan pemikiran-pemikiran dari Eropa. Pengaruh pemikiran Barat baru mempunyai arti pada awal abad ke-20. Akan tetapi, pengaruh Barat itu masuk ke Indonesia bukan sebagai masyarakat yang kosong. Sebelumnya, agama Islam telah lebih dahulu berkembang dan mempunyai pengaruh terhadap perkembangan alam pemikiran Indonesia. Selain itu, sebelum Islam, Hinduisme dan Budhisme merupakan unsur dari luar yang telah lebih dahulu masuk dan telah pula membentuk perkembangan alam pemikiran serta kebudayaan dan masyarakat di Indonesia. Bahkan sebelum masuknya pengaruh dari luar, di Indonesia telah terdapat masyarakat dan kebudayaan sendiri, yang kemudian dikenal dengan masyarakat adat dan kebudayaan tradisional. Dengan demikian, situasi di Indonesia pada awal abad ke-20 itu sungguh merupakan masyarakat dengan alam pikiran yang majemuk.

Pada awal abad ke-20 itu sejarah bangsa Indonesia mengalami perkembangan yang amat penting, yakni terjadinya gerakan kebangkitan nasional. Salah satu faktor yang kiranya ikut membentuk tumbuhnya kebangkitan nasional itu adalah pertemuan dengan perkembangan pemikiran di Eropa. Pada tanggal 20 Mei 1908 berdirilah suatu perserikatan yang diberi nama Budi Utomo. Saat berdirinya perserikatan ini (1908) diterima sebagai awal kebangkitan nasional, dan tanggal itu telah menjadi hari Kebangkitan Nasional Indonesia.

Sebagai suatu peristiwa yang terjadi dan berkembang di dalam sejarah, Kebangkitan Nasional sebagai suatu gerakan adalah suatu peristiwa yang kompleks. Ia tumbuh dari dalam masyarakat Indonesia yang sifatnya majemuk, dari berbagai aliran yang bergerak pada berbagai bidang yang pada mulanya tidak saling berkaitan. Terjadilah gerakan yang terdiri dari orang-orang Indonesia asli, perkumpulan campuran. Ada gerakan kedaerahan, pemuda, wanita dan perkumpulan serikat sekerja. Terdapat aliran yang bergerak di bidang pendidikan, kebudayaan, keagamaan, perdagangan dan politik. Kebangkitan nasional itu berawal dari gerakannya aliran-aliran yang heterogen.

Dalam perkembangan selanjutnya, gerakan yang sifatnya majemuk itu menemukan titik temunya (konvergensi) yang memberikan identitas kebersamaannya yakni kebangsaan. Aliran-aliran yang secara ideologis berbeda (bhinneka) menemukan titik temunya di dalam konsep kebangsaan (tunggal ika). Kebangsaan menjadi ideologi dasar dari gerakan kebangkitan nasional. Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928 merupakan peristiwa yang mengungkapkan terjadinya proses dan momentum konvergensi itu. Dalam Sumpah Pemuda itu Ideologi Kebangsaan mulai menemukan perumusannya.

Akan tetapi, walaupun telah tumbuh ideologi kebangsaan itu, gerakan dari berbagai aliran masih berjalan terus. Heterogenitas alam pikiran tetap ada, yang tidak jarang menjadi sumber perpecahan dalam pertumbuhan gerakan nasional yang telah menjadi gerakan kebangsaan itu. Titik temu yang timbul kemudian adalah tumbuhnya orientasi politik yang makin kuat. Gerakan kebangsaan menjadi gerakan kemerdekaan Indonesia. Fokus bersama dari aliran yang berbeda-beda itu adalah menuju Indonesia merdeka. Namun karena aliran berbeda maka bisa dipahami bahwa cara yang ditempuh untuk mencapai Indonesia merdeka juga berbeda, masing-masing dengan pilihan dan ideologinya. Di dalam pertumbuhan gerakan itu dapat dilihat adanya tiga ideologi yang dominan: ideologi Kebangsaan, ideologi Keagamaan dan ideologi Barat Modern Sekular. Meskipun demikian, sebagaimana halnya dengan Sumpah Pemuda, ideologi Kebangsaan tumbuh sebagai ideologi yang memberikan titik temu terhadap heterogenitas aliran yang dapat membawa berkembangnya proses perbedaan ke arah perpecahan. Ideologi Kebangsaan merupakan pemikiran yang sesuai dengan struktur masyarakat Indonesia: Bhinneka Tunggal Ika.¹

Adanya aliran politik yang berbeda itu, tercermin juga dari tulisan Soekarno, yang dalam tahun 1920-an muncul sebagai tokoh politik dan cendekiawan muda Indonesia, mengenai tiga aliran politik: Nasionalisme, Islam dan Marxisme.² Karena ketiga aliran politik ini berpengaruh luas dalam masyarakat pada waktu itu, maka peranan mereka perlu diperhitungkan. Ketiganya memang berbeda, bahkan bertentangan, namun Soekarno melihatnya sebagai suatu kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Di samping itu, walaupun ada perbedaan, ketiganya mempunyai segi-segi positif bagi masyarakat Indonesia. Segi positif inilah yang ingin dimanfaatkan oleh Soekarno. Dan hal ini hanya bisa dicapai melalui saling pengertian (musyawarah mufakat) guna mencapai titik temu sehingga ketiganya bisa dipersatukan untuk mencapai tujuan bersama, yaitu kemerdekaan.

Pemikiran politik Soekarno ini tercermin juga dari pidatonya tentang Pancasila pada tanggal 1 Juni 1945 terutama dalam uraiannya tentang sila musyawarah atau demokrasi. Ia mengatakan antara lain, bahwa apa-apa yang belum memuaskan dibicarakan dengan permusyawaratan di dalam Badan Perwakilan. Melalui permusyawaratan segala perbedaan atau pertentangan akhirnya bermuara pada mufakat yang menentukan mana yang bisa diambil sebagai aspirasi dan pandangan bersama. "Saya yakin, bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan, per-

¹*Ibid.*, hal. 339-343.

²Lihat Soekarno, "Nasionalisme, Islamisme dan Marxisme," dalam bukunya *Di Bawah Bendera Revolusi* (Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi, 1965), Jilid I, hal. 1-23.

wakilan.”¹ Di samping demokrasi politik, pada kesempatan tersebut Soekarno juga mengemukakan tentang demokrasi dalam bidang sosial ekonomi. Demokrasi Pancasila yang kita kenal sekarang ini antara lain berasal dari pemikiran Soekarno ini yang kemudian dituangkan ke dalam UUD 1945.

Sejarah pergerakan nasional kita memang diwarnai oleh munculnya berbagai macam organisasi sosial dan politik yang heterogen. Namun mereka sadar akan pentingnya tuntutan persamaan hak dalam politik yang berpengaruh terhadap pertumbuhan demokrasi; oleh karena inti gagasan demokrasi yang sebenarnya adalah tuntutan persamaan hak tersebut. Akan tetapi, karena kurangnya perhatian terhadap tanggung jawab atau kewajiban politik, tingkah laku politik mereka menjadi mudah bertikai. Mereka cenderung untuk memiliki kebebasan berpolitik tanpa batas, walaupun harus diakui bahwa kecenderungan tersebut dapat merangsang kreativitas masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan seperti kebudayaan, pendidikan, ekonomi, keagamaan, sosial dan politik; misalnya pemikiran-pemikiran dari Soekarno, Hatta, Ki Hadjar Dewantara, Sutan Sjahrir, Natsir, dan sebagainya. Ini berarti bahwa suasana pertikaian itu juga membawa manfaat bagi pengembangan intelektual masyarakat.

Kesadaran kebangsaan dan kesadaran demokrasi dalam arti yang khas (nasional) dan modern (demokrasi Barat), sebenarnya tumbuh secara bersamaan. Semua aliran yang berbeda dari gerakan kebangsaan kita, dengan cara dan pilihan ideologinya masing-masing, memperjuangkan hak dan kebebasan. Dapat disebutkan misalnya, mosi Tjokroaminoto pada tahun 1918 (saat Dewan Rakyat dibentuk) menuntut agar ”secepat-cepatnya harus disusun suatu parlemen yang dipilih di antara rakyat dan oleh rakyat dengan hak menentukan hukum sepenuh-penuhnya dan dibangunkan suatu pemerintah yang menanggung jawab pada parlemen tersebut.” Pada tahun 1941, GAPI (Gabungan Politik Indonesia) juga mengeluarkan mosi senada yang menyebut bahwa parlemen yang dikehendaki hendaklah merupakan ”suatu badan yang tertinggi untuk membuat Undang-Undang di dalam negeri.”²

Pemimpin-pemimpin pergerakan kebangsaan, setuju dengan prinsip-prinsip itu. Moh. Hatta, dalam tulisannya ”Ke Arah Indonesia Merdeka,” menekankan sekali masalah kedaulatan rakyat: rakyat yang memilih wakil-wakilnya dalam badan perwakilan, dan dari wakil-wakil atau dari dalam badan perwakilan itu dipilih anggota pemerintahan.

Sementara menurut Hatta, bahwa dasar demokrasi kita itu mempunyai tiga sifat yakni cita-cita rapat, cita-cita protes massa dan cita-cita tolong-

¹Untuk jelasnya lihat Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I (Jakarta: Prapantja, 1959), hal. 74-75.

²Lihat Deliar Noer, ”Perkembangan Demokrasi Kita,” *Prisma*, 2 Februari 1977, hal. 20.

menolong. Rapat adalah tempat rakyat atau utusan rakyat bermusyawarah dan mupakat tentang segala urusan yang bersangkutan dengan persekutuan hidup dan keperluan bersama. Cita-cita protes massa adalah hak rakyat untuk membantah dengan cara umum segala peraturan negeri yang dipandang tidak adil. Dan cita-cita tolong-menolong merupakan dasar kolektivitas dan dasar perekonomian berkoperasi.¹ Namun karena dasar-dasar itu belum cukup untuk memenuhi tuntutan hidup abad ke-20, di samping tentu ada kelemahannya, maka dasar-dasar ini perlu dikembangkan agar menjadi asas demokrasi nasional. Sedangkan dalam bidang ekonomi, demokrasinya berdasar pada asas kekeluargaan yaitu bahwa: "Segala penghasilan yang mengenai orang banyak harus berlaku di bawah tanggungan orang banyak juga." Pemikiran ini kemudian menjadi dasar demokrasi ekonomi yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945.

Menurut Ki Hadjar Dewantara, seorang tokoh pergerakan nasional, paham demokrasinya bertitik tolak dari kesamaan yang dilandasi oleh keadilan sosial. Untuk ini Ki Hadjar Dewantara sering mempergunakan "sama rata sama rasa" atau dengan istilah "keluarga." Paham demokrasi dalam "keluarga" tersebut menampilkan hak dan kewajiban anggota keluarga seturut peran dan fungsinya. Demikian pula paham demokrasi dalam masyarakat ataupun dalam negara.

Semua paham demokrasi di atas, baik yang datang dari luar maupun yang berasal dari dalam Indonesia sendiri, semua bertemu dan berpadu secara intensif, dan berlangsung dalam kurun waktu yang tidak singkat, yang akhirnya muncul demokrasi yang khas Indonesia - seperti dirumuskan dalam Pancasila dan UUD 1945. Ia bukan lagi milik kelompok atau golongan, tetapi mengatasi perbedaan dan keragaman. Ia telah menjadi milik seluruh bangsa Indonesia. Bagaimanakah tumbuh dan berkembangnya demokrasi Indonesia tersebut, hal ini akan dibahas dalam uraian berikut ini.

PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Seperti kita lihat dalam uraian di muka, perkembangan demokrasi di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari kontak temunya paham demokrasi yang datang dari luar dengan paham demokrasi yang tumbuh dan berkembang di Indonesia. Hasil kontak temu dua aliran tersebut akan melahirkan paham demokrasi kepribadian Indonesia, seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam Pembukaan UUD 1945, demokrasi tersebut dinyatakan sebagai: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan," sementara dalam UUD 1945 demokrasi tersebut

¹*Ibid.*, hal. 21.

mendapat uraiannya sehingga tampak bahwa demokrasi kita mencakup banyak segi kehidupan, baik dalam bidang politik, sosial ekonomi maupun dalam bidang kebudayaan. Adapun yang menyangkut sekitar bidang politik antara lain adalah: Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (1 ayat 2); segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (27 ayat 1); kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang (28); tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara (30 ayat 1). Sementara yang menyangkut sekitar bidang sosial ekonomi antara lain: Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (27 ayat 2); perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan (33 ayat 1); cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara (33 ayat 2); bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (33 ayat 3); sedangkan yang menyangkut sekitar bidang kebudayaan antara lain adalah: Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (29 ayat 2); tiap warga negara berhak mendapat pengajaran; pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan Undang-Undang (31 ayat 1 dan 2); pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia (32).

Paham demokrasi yang demikian tersebut sekalipun telah tertulis dalam Pancasila dan UUD 1945, ternyata belum bisa dilaksanakan dengan baik - tetapi masih mengalami pasang surut seiring dengan tumbuh dan berkembangnya keadaan sejarah dan negara. Demokrasi sebagaimana telah dinyatakan dalam Pancasila dan UUD 1945 pertumbuhan dan perkembangannya ditentukan oleh banyak faktor, antara lain faktor keadaan sejarah bangsa. Demokrasi di Indonesia kalau ditinjau dari perkembangannya, maka dapat dibagi dalam 4 (empat) masa, yaitu:

- A. Masa pemerintahan 17 Agustus 1945 - 14 Nopember 1945;
- B. Masa pemerintahan 15 Nopember 1945 - 5 Juli 1959;
- C. Masa pemerintahan 6 Juli 1959 - 30 September 1965;
- D. Masa pemerintahan Orde Baru.

Masa Pemerintahan: 17 Agustus 1945 - 14 Nopember 1945

Pada masa itu sistem pemerintahan berbentuk Kabinet Presidential. Kesibukan pemerintah terutama dipusatkan pada usaha mempertahankan

kemerdekaan yang baru saja diproklamasikan. Dengan demikian UUD 1945 belum bisa dijalankan, sementara yang de facto berlaku adalah Aturan Peralihan pasal IV yang menyatakan bahwa: "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional." Sulit menyatakan bentuk demokrasi yang dipraktekkan pada masa itu karena ternyata UUD 1945 belum bisa dijalankan. Tetapi dalam usaha mencari bentuk praktek demokrasi, munculnya peristiwa penting yakni Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 tentang penggantian sistem Kabinet Presidential dengan sistem Kabinet Parlementer, jelas tidak bisa diabaikan. Latar belakang munculnya usul BPKNIP yang kemudian disetujui Presiden dan akhirnya menjadi Maklumat Pemerintah: merupakan salah satu praktek demokrasi pada waktu itu. Penggantian sistem Kabinet Presidential menjadi sistem Kabinet Parlementer tersebut bisa dikatakan sebagai penyimpangan konstitusional. Dengan praktek demokrasi yang demikian, maka masa pemerintahan presidential berakhir.

Masa Pemerintahan 15 Nopember 1945 - 5 Juli 1959

Berakhirnya masa pemerintahan Kabinet Presidential disusul dengan berlakunya sistem Kabinet Parlementer. Pada masa Kabinet Parlementer ini, dapat dibedakan dua periode, yaitu:

1. Periode pemerintahan mulai 15 Nopember 1945 - sampai akhir masa berlakunya Konstitusi RIS, yaitu 17 Agustus 1950;
2. Periode pemerintahan mulai 18 Agustus 1950 - 5 Juli 1959, saat diberlakukannya UUDS.

Dalam kurun waktu pemerintahan Kabinet Parlementer yang mencakup 2 (dua) periode tersebut, kendali pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri yang bertanggung jawab kepada Parlemen. Sementara Presiden adalah Kepala Negara yang tidak dapat diganggu gugat. Pola pemerintahan yang demikian demokrasiya disebut demokrasi liberal. Partai politik memainkan peran yang amat menentukan. Mantap tidaknya pemerintahan dicerminkan oleh kuat lemahnya partai politik. Padahal munculnya dan hadirnya partai-partai politik pada waktu itu belum bisa dikatakan mendorong dan mendukung mantapnya pemerintahan, sekalipun muncunya banyak partai bisa dikatakan subur dalam demokrasi. Ketidakmampuan partai memantapkan pemerintahan karena antar partai saling berselisih dalam ideologi yang sempit. Pertikaian bukan semakin berkurang, tetapi justru semakin meruncing. Perdebatan di parlemen jarang yang menghasilkan sesuatu yang berguna bagi

rakyat banyak. Akibatnya kabinet atau pemerintah sering berganti, sehingga kebijaksanaan sering berubah. Sistem banyak partai yang diperkirakan akan lenyap dengan Pemilihan Umum 1955 ternyata meleset.

Pemilihan Umum 1955 belum membawa stabilitas yang diharapkan. Di samping itu, tidak satu pun dari empat partai besar hasil pemilihan umum (PNI, Masyumi, NU dan PKI) berhasil memperoleh kemenangan mutlak, sementara di pihak lain masih ada beberapa partai kecil yang selalu bisa mempengaruhi suasana. Kampanye pemilihan umum yang terlalu lama, juga telah menyebabkan emosi politik yang amat tinggi, sehingga seakan-akan memberikan kesempatan bagi pertentangan antar ideologi yang telah meruncing, yang kemudian terbawa pula dalam sidang Dewan Konstituante sehingga pertikaian semakin menjadi-jadi.

Pertikaian antar partai telah menyebabkan kegoncangan sehingga sulit mencapai konsensus. Dengan demikian keadaan menjadi semakin kacau, sementara pergolakan daerah meningkat dan pertentangan ideologi terus berlangsung. Dalam keadaan yang demikian keberadaan Presiden Soekarno semakin kuat. Akhirnya, dengan dukungan militer (terutama Angkatan Darat), Presiden Soekarno, pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit yang isinya antara lain: Membubarkan Dewan Konstituante; dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali, dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Dengan demikian berakhirlah masa demokrasi parlementer, dan mulailah masa demokrasi terpimpin.

Masa Pemerintahan: 6 Juli 1959 - 30 September 1965

Pada masa ini, pemerintah menyatakan mulai berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit 5 Juli 1959. Sebenarnya dekrit tersebut merupakan usaha mengatasi kemacetan politik pada waktu itu, namun praktek politik Soekarno banyak menyimpang dari UUD 1945 itu sendiri. Misalnya dalam tahun 1960, ia sebagai Presiden membubarkan Parlemen (DPR) hasil pemilihan umum dan menggantikannya dengan DPR-GR buatan sendiri, yang fungsinya lebih sebagai pembantu Presiden. Pimpinan Dewan diangkat sebagai Menteri dan fungsi kontrol ditiadakan. Dengan cara demikian kekuasaan Parlemen bukan saja lenyap, tetapi sekaligus melumpuhkan fungsi lembaga tersebut.

Partai-partai politik, dan pers yang tidak sejalan dengan rel revolusi disisihkan dan dibreidel. Front Nasional sebagai badan ekstra-konstitusional didirikan. Perkembangan politik ternyata dimanfaatkan oleh PKI. PKI sebagai partai politik yang mempunyai pengaruh mempergunakan Front Nasional sebagai arena kegiatan mempersiapkan terbentuknya demokrasi rakyat (sesuai dengan taktik Komunisme). Pemusatan kekuasaan di tangan Presiden

Soekarno sebagai bentuk dari "demokrasi yang dipimpin" lebih banyak diwarnai oleh sifat-sifat diktatorial. Sedangkan politik mercu suar di bidang luar negeri dan ekonomi di dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi menjadi bertambah suram. Periode "terpimpin" ini berakhir dengan meletusnya G-30-S/PKI dan jatuhnya kepemimpinan Soekarno.

Walaupun Dekrit 5 Juli 1959 memberlakukan kembali UUD 1945, praktek demokrasi dipimpin justru banyak bertentangan dengan maksud Dekrit tersebut; demokrasi sebagai yang tercantum dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 tidak tampak. Praktek yang menyimpang dari UUD 1945 ternyata menjerumuskan kehidupan berbangsa dan bernegara Republik Indonesia ke dalam petualangan politik Partai Komunis Indonesia. Belajar dari pengalaman-pengalaman tersebut sampailah kepada kesimpulan untuk melaksanakan demokrasi seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, dan itu adalah bukan demokrasi parlementer liberal bukan demokrasi dipimpin akan tetapi demokrasi Pancasila.

Masa Pemerintahan Orde Baru

Pemerintah Orde Baru yang menggantikan Orde Lama dengan tekad melaksanakan demokrasi Pancasila secara murni dan konsekuen, sesuai dengan tuntutan dan ketentuan UUD 1945. Dalam rangka ini pemerintah Orde Baru telah melaksanakan berbagai tindakan korektif untuk meluruskan penyelewengan terhadap UUD yang telah terjadi pada masa demokrasi dipimpin di masa sebelumnya.¹ Untuk tujuan itu pemerintahan Orde Baru menuntut terciptanya stabilitas politik guna dimungkinkannya dimulainya pembangunan di segala bidang. Sejalan dengan itu secara bertahap pemerintahan berusaha untuk terus memantapkan kehidupan demokrasi sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Salah satu titik pangkal Orde Baru adalah Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang menerima baik isi memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966 khusus mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, di mana dinyatakan kedudukan Pancasila sebagai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia. Dari hal itu jelas bahwa Orde Baru berusaha mewujudkan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen melalui jalan konstitusional. Dalam kaitan ini patut kiranya dikemukakan juga pidato Pejabat

¹ Atas dasar alasan itu memang dapat dibuat perbedaan sejarah politik di Indonesia menjadi dua fase: (1) fase mencari bentuk demokrasi; (2) fase melaksanakan demokrasi Pancasila, lihat Drs. Moerdiono, *Media Karya*, No. 6, 11 Agustus 1984, hal. 5-11.

Presiden Jenderal Soeharto di depan Sidang DPR-GR tanggal 16 Agustus 1967 yang antara lain menegaskan bahwa "Orde Baru tidak lain adalah tatanan seluruh perikehidupan rakyat, bangsa dan negara yang diletakkan kembali kepada pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945." "Mempertahankan, memurnikan wujud dan memurnikan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945, itulah fungsi dan tujuan Orde Baru."¹

Pemilihan umum telah pula dilaksanakan sebagai realisasi pembangunan demokrasi berturut-turut pada tahun 1971, 1977 dan 1982, dan akan dilanjutkan pula dengan pemilihan-pemilihan umum di masa yang akan datang. Pemilihan umum itu tidak hanya sekedar hal yang rutin, tetapi merupakan sarana dan dipergunakan dalam rangka mewujudkan demokrasi sesuai dengan cita-cita nasional berdasarkan kepada Pancasila dan UUD 1945. Dalam rangka pembangunan politik yang demokratis, Pemilihan Umum juga merupakan infrastruktur yang utama, yang hasilnya mencerminkan partisipasi semua golongan dalam masyarakat. Partisipasi ini merupakan salah satu bentuk perwujudan kehidupan yang demokratis.

Akan tetapi pembangunan politik bukanlah hal yang mudah. Masalahnya berkaitan langsung dengan mental dan kebiasaan yang berakar. Kenyataan kehidupan bernegara, yang sedang membangun selalu mengalami tegangan yang terus-menerus antara yang sudah dicapai dan yang masih dicita-citakan, antara yang telah dirasakan dan yang masih diharapkan; demikian pula antara kecenderungan-kecenderungan yang baik dan yang tidak baik dalam berbagai manifestasinya. Namun tegangan tersebut tidak berarti membatasi usaha, tetapi justru menjadi dinamika kehidupan. Menyadari sifat permasalahan yang demikian, Orde Baru menggunakan pendekatan dengan strategi pembangunan politik bertahap. Strategi ini mencerminkan sikap hati-hati Pemerintah Orde Baru agar pengalaman pahit di masa lampau tidak terulang. Dan kini strategi itu telah mulai menunjukkan hasilnya walaupun jalan masih panjang dan berbagai hal bisa saja masih akan terjadi. Demikianlah Orde Baru dalam membangun demokrasi Pancasila, yang masih akan dibahas dalam uraian selanjutnya.

DEMOKRASI PANCASILA

Membangun demokrasi Pancasila tidak lain adalah membangun sistem politik nasional kita. Pembangunan yang demikian adalah sesuai dengan tuntutan dan ketentuan UUD 1945, dan berarti membangun suatu sistem politik yang cocok dengan kehidupan bangsa dan negara kita. Oleh sebab itu Pan-

¹Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Jenderal Soeharto, 16 Agustus 1967.

casila, UUD 1945 dan GBHN merupakan acuan dari sistem politik kita. Terhadap pembangunan demokrasi yang dilakukan pemerintah selama ini, banyak diskusi telah terjadi di dalam masyarakat. Diskusi tentang demokrasi tersebut terjadi dari sekitar tahun 1966 sampai saat ini. Hal tersebut tampak antara lain dari tulisan-tulisan berikut:¹

- 1967 : 1. Nasution, Basarudin, Penyelewengan Terhadap UUD 1945.
 2. Gino, Kehidupan Demokrasi Pancasila dan Orde Baru.
 3. Joesaki, Joelfian, Hak Asasi Manusia dalam Demokrasi Pancasila.
 4. Undang, S., Orde Baru Penegak Demokrasi Pancasila.
- 1968 : 1. Gazalba, Sidi, Demokrasi Dalam Persoalan: Pembicaraan Masalah Demokrasi dalam Rangka Problematik Demokrasi Pancasila.
 2. Munawar, Gunarto, Pelaksanaan Demokrasi Pancasila di Indonesia Berarti Menegakkan Serta Mewujudkan Orde Baru.
 3. Suny, Ismail, Mekanisme Demokrasi Pancasila.
- 1969 : 1. Mester, I Ketut, Peranan Partai Politik dalam Alam Demokrasi Pancasila.
 2. Sudarto, Hak-hak Asasi Manusia dalam Kehidupan Demokrasi.
 3. Sumantri, Sri, Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut/Dalam UUD 1945.
 4. Soetrisno, Demokrasi di Indonesia.
- 1970 : 1. Choedoei, Konstitusi dan Demokrasi Pancasila.
 2. Notohamidjojo, O., Demokrasi Pancasila: Dasar Nasional Untuk Menegara.
- 1971 : 1. Nahdi, Said, Pandangan Islam Mengenai Sistem Pemerintahan Kerakyatan: Suatu Pembahasan Mengenai Sistem Pemerintahan Demokrasi Pancasila.
 2. Nasution, Abdul Haris, Demokrasi Pancasila di Masa Sekarang dan di Masa Datang.
 3. Nasution, Abdul Haris, Pancasila Democracy Today and Tomorrow.
 4. Lufti, Muh. Agus, Demokrasi Pancasila dalam Hubungannya Dengan UUD 1945.
 5. Darjatmo, Demokrasi Pancasila, Sistem Konstitusional dan Pola Eksekutif Berdasarkan UUD 1945.
 6. Sidharta, Peranan Partai-partai Politik Sebagai Alat Demokrasi Pancasila dalam Struktur Pemerintahan Negara Republik Indonesia.
 7. "Sinar Darusalam," Pelaksanaan Demokrasi Pancasila.
 8. Soebali, R.A., Masalah Penerapan Demokrasi Pancasila dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.
 9. Wijasa, I Ketut Kwat, Tinjauan TAP MPRS No. XXXVII/MPRS/1966 Tentang Pedoman Pelaksanaan Demokrasi Pancasila.
- 1972 : 1. Budyaningsih, Demokrasi Pancasila Menjamin Hak-hak Asasi Manusia.
 2. Sakimi, Sumantri, Pokok-pokok Pelaksanaan dari Demokrasi Pancasila.
 3. Sukarsono, Demokrasi di Indonesia Sejak Lahirnya Orde Baru.
 4. Suwoto, Pemilihan Umum Adalah Salah Satu Unsur Mekanisme Demokrasi Pancasila.

¹Karangan-karangan yang disebutkan di sini baik yang telah diterbitkan dalam media massa, maupun yang tidak diterbitkan (intern lembaga). Selain dalam tulisan-tulisan tersebut, masih banyak pemberitaan mengenai demokrasi Pancasila yang dimuat dalam media lain.

- 1973 : 1. Hazairin, Demokrasi Pancasila: Sumbangan Pemikiran Bagi LPHN.
2. Dekker, Nyoman, Masalah Pola Pengambilan Keputusan Dalam Kerangka Demokrasi Pancasila.
- 1974 : 1. Sumantri, Sri, Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945.
- 1975 : 1. Nasution, Abdul Haris, Demokrasi Pancasila Berdasarkan Pancasila/UUD 1945.
2. Moerdani, Daya Demokrasi Pancasila dengan Pembangunan.
3. Mahdi, Izak, The Operational Pancasila Democracy of Indonesia.
4. Darmodihardjo, Dardji, Uraian Singkat Tentang Pokok-pokok Demokrasi Pancasila.
- 1976 : 1. Alamsjah, Haji, Beberapa Catatan Tentang Pengamatan Pancasila Dengan Pendekatan Kepada Tinjauan Sila ke-4 Yaitu Demokrasi Pancasila.
2. Hadibroto, Yasir, Pemilu Adalah Sasaran Untuk Mencapai Tujuan Demokrasi Pancasila.
3. Sukarna, Demokrasi Versus Kediktatoran.
- 1977 : 1. Indonesia, Departemen Penerangan, Pemilu dan Demokrasi (cuplikan Pidato-pidato atau Amanat Presiden Soeharto dalam Berbagai Kesempatan).
2. Sitohang, J.S. Giovani, Siapa Mau Menjadi Demokrat Pancasila?
3. Saleh, Soetrisno, Demokrasi Pancasila: Suatu Analisa Gerabagan.
4. Pamudji, S., Pelaksanaan Demokrasi Pancasila di Bidang Supra Struktur Politik dalam Rangka Pembinaan Ketahanan Nasional Bidang Politik.
5. Noer, Deliar, Perkembangan Demokrasi Kita.
6. Mashuri, Pancasila Democracy.
7. Mashuri, Hakikat Demokrasi Pancasila.
8. Mashuri, Demokrasi Pancasila dan Pertumbuhannya.
9. Indonesia, Departemen Penerangan, Demokrasi Pancasila dan Pertumbuhannya.
10. Harto, S., Masalah Kultur Oposisi dalam Demokrasi Pancasila.
11. Dipoyudo, Kirdi, Demokrasi Pancasila.
12. Alfian, Pemilihan Umum dan Prospek Pertumbuhan Demokrasi Pancasila.
13. Abdulgani, Roeslan, Beberapa Catatan tentang Demokrasi Pancasila.
- 1978 : 1. Malik, Adam, Menuju Pelaksanaan Demokrasi Pancasila.
2. Panorama de Indonesia, Democracia Indonesia.¹

Bila kita ikuti secara saksama, tema-tema diskusi demokrasi yang muncul selama Orde Baru ini tampaknya tidak berdiri sendiri, tetapi sedikit banyak terkait dengan masalah pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945, ideologi, hak-hak asasi manusia, pemilihan umum, kedudukan pemerintah, lembaga kepresidenan dan dwi-fungsi ABRI.

Tema-tema tersebut amat beragam, dan tidak sedikit yang bila ditelaah lebih mendalam mengandung beberapa permasalahan yang mendasar. Hal ini

¹ Jauh sebelumnya, tepatnya pada tahun 1953, seorang tokoh pergerakan nasional yang berjasa dalam ikut membantu menyusun teks Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Sajoeti Mclik, telah membuat sebuah karangan yang juga berkisar tentang demokrasi Pancasila, dengan judul "Demokrasi Pancasila dan Perjuangan Ideologi di Dalamnya." Setahun sebelumnya, tahun 1952, Koentjoro Pocrbopranoto juga telah mengupas masalah demokrasi Pancasila dengan judul "Dasar-dasar Demokrasi Tata Negara Kita."

dapat terjadi karena adanya perbedaan sudut pandang terhadap demokrasi di Indonesia. Dalam rangka melaksanakan demokrasi seturut UUD 1945 dan Pancasila, perlulah masalah-masalah tersebut diletakkan dan diarahkan pada tempat yang semestinya, sehingga merupakan masukan tepat untuk perkembangan demokrasi.

Ada sementara kalangan memandang demokrasi Indonesia dengan kacamata demokrasi Barat, suatu tolok ukur yang tidak mengena,¹ karena tidak sesuai dengan acuan yang selama ini menjadi pedoman bangsa. Meskipun harus tetap diakui bahwa ide demokrasi itu datangnya dari Barat. Cara menilai yang demikian dapat dimaklumi, karena sejak pergerakan nasional sampai sekarang banyak pengaruh Barat di Indonesia, termasuk pada para tokoh pendiri negara, maupun tokoh di lapangan pendidikan.²

Tidak dapat dipungkiri bahwa letak geografis Indonesia yang strategis dengan segala kekayaannya telah mengundang kekuatan-kekuatan luar, termasuk ideologi-ideologinya, bersaing pengaruh di Indonesia. Apalagi dengan kemajuan teknologi yang demikian majunya ini, memungkinkan arus informasi masuk secara mudah ke negara Indonesia.

Pengalaman masa lalu, seperti masa berlakunya demokrasi parlementer dan demokrasi terpimpin, yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, menimbulkan reaksi dan pertanyaan, akan dibawa ke manakah demokrasi kita ini? Di samping itu, kiranya ada juga kelompok-kelompok tertentu yang mempunyai pamrih atau tujuan politik tertentu dengan mengatasnamakan demokrasi.

¹Masalah "tolok ukur" sebenarnya juga pernah menjadi diskusi hangat di sekitar tahun 1950-an, yakni sehubungan dengan masalah "kepribadian bangsa." Sehubungan dengan soal tolok ukur ini perlu dicamkan pula pidato Presiden Soeharto pada tanggal 16 Agustus 1984 di depan Sidang Umum DPR-RI.

²Kita mengenal tokoh-tokoh bangsa Indonesia yang mendapat didikan Barat, seperti Drs. Moh. Hatta, Mr. Supomo, Sutan Sjahrir, Sutan Takdir Alisjahbana dan lain-lain. Namun demikian tidak dapat dikatakan bahwa beliau-beliau itu sudah tentu berpikir secara Barat. Di samping itu, yang dimaksud dengan didikan Barat belum tentu bahwa mereka-mereka itu sekolah di dunia Barat, mungkin sekali hanya membaca literatur-literatur Barat, atau mendapat didikan yang ber-sistem Barat. Dan belum tentu bahwa segala sesuatu yang berasal dari dunia Barat itu bertentangan dengan kepribadian kita. Negara Indonesia yang sedang membangun mau tidak mau tetap memerlukan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang notabene asalnya dari dunia Barat. Hal ini pun diakui oleh Presiden Soeharto, yang di dalam amanatnya pada pembukaan Kongres PGRI tanggal 16 Juli 1984 mengatakan bahwa sejarah menunjukkan tidak ada bangsa yang maju tanpa penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Tugas guru dan pendidikan adalah menyiapkan tumbuh dan berkembangnya generasi baru yang mampu menguasai teknologi modern. Namun demikian kita harus waspada terhadap perkembangan teknologi modern itu, yang dewasa ini membawa manusia seolah-olah pada persimpangan jalan yang sangat menentukan. Teknologi yang sangat tinggi itu, di satu pihak dapat mengantarkan manusia pada kehidupan yang lebih baik, yang lebih sejahtera dan lebih menentramkan diri. Di lain pihak, teknologi yang sangat tinggi itu dapat menjadi alam bunuh diri, karena dapat menjadi kekuatan dahsyat yang akan menghancurkan dunia dengan segala isinya dalam waktu sekejap.

Namun demikian, tidaklah benar bila segalanya berjalan tanpa kekurangan-kekurangan yang ada, yang di sana-sini perlu pembenahan. Kritik-kritik konstruktif ataupun pemikiran-pemikiran baru dalam rangka menyukseskan pembangunan demokrasi tetap diperlukan. Demokrasi itu sendiri merupakan proses yang terus-menerus, maka pembangunan demokrasi adalah tanggung jawab bersama, oleh karena itu partisipasi semua pihak merupakan keharusan.

Diskusi mengenai demokrasi di Indonesia tampaknya merupakan salah satu ungkapan dari perkembangan politik yang sifatnya kompleks. Di balik diskusi-diskusi mengenai demokrasi tersebut terdapat persoalan-persoalan politik praktis maupun persoalan-persoalan teoretis. Di satu pihak terdapat kecenderungan-kecenderungan ke arah pengembangan ajaran maupun pelaksanaan demokrasi secara murni, tegas dan deterministik. Di lain pihak ada pendapat bahwa perdebatan tentang demokrasi dapat berkembang terus dan tidak habis-habisnya. Proses seperti ini dapat menjadi awal gerakan politik yang menghendaki perubahan-perubahan berangakai lebih lanjut, baik yang bersifat struktural¹ maupun mendasar sampai kepada perubahan Pancasila dan UUD 1945.²

Ada sementara kalangan berpendapat bahwa demokrasi di Indonesia belum berjalan semestinya, kedaulatan ada di tangan rakyat belum berjalan semestinya, karena ada anggota MPR, DPR dan DPRD yang diangkat, bahkan hanya sekitar 39% anggota MPR yang dipilih rakyat.³ Kemelut yang dihadapi dewasa ini adalah akibat tidak berjalannya mekanisme demokrasi.⁴

Mengenai hal kedaulatan di tangan rakyat tetap harus diingat bahwa acuan yang telah kita sepakati sejak berdirinya negara Republik Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945. Demokrasi Indonesia ada di tangan rakyat bukan di tangan individu. Oleh karenanya perlu dibedakan antara demokrasi kerakyatan dan demokrasi individualistik. Menurut UUD 1945 kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan di jaman Orde Baru ini, pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dilakukan berdasarkan undang-undang yang berlaku secara sah.

Demikian halnya mengenai pengangkatan anggota DPR/MPR adalah sesuai dengan Konsensus Nasional untuk mempertahankan Pancasila dan

¹Lihat, IPMI, *Pemilihan Umum*, Jakarta, Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers, Jakarta, 1972, hal. 3-17.

²Lihat *Antara*, 24 Maret 1972/B, 6 dan 17 April 1972/B; *Abadi*, 21, 22, 24, 25, 27 dan 30 Maret 1972, 1, 3, 4, 6, 13 dan 14 April 1972; *Berita Buana*, 25 dan 29 Maret 1972; *Merdeka*, 21 Maret 1973; *Sinar Harapan*, 18 Maret 1972, 3 dan 12 April 1972; *Suara Karya*, 18, 22 dan 23 Maret 1972.

³Lihat *Kompas*, 5 dan 30 Mei 1977, 29 Oktober 1977, 12 Nopember 1977; *Merdeka*, 17 Maret 1977; *Pelita*, 2 Juni 1979; *Sinar Harapan*, 4 April 1977 dan 29 Oktober 1977.

⁴Lihat *Abadi*, 29 Desember 1973.

UUD 1945 secara murni dan konsekuen,¹ yang kemudian diperbaiki dengan Undang-Undang No. 5/1975 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Jadi pengangkatan tersebut telah melalui proses demokrasi di dalam lembaga yang sah.

Kontroversi di sekitar kebebasan, hak-hak asasi manusia dan sosial kontrol merupakan bagian dari permasalahan demokrasi ini pula. Satu pihak mengatakan bahwa dewasa ini perlu ditegakkan kembali aturan-aturan permainan, prinsip-prinsip kebebasan, hak asasi dan demokrasi.² Pihak lain berpendapat bahwa pemikiran-pemikiran mengenai kebebasan, hak-hak asasi dan sosial kontrol di Indonesia terlalu dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran Barat yang terlalu bersifat teoretis intelektual. Pandangan ini muncul karena bersamaan waktunya di Eropa sedang terjadi pula gerakan-gerakan yang menentang struktur dan sistem yang ada, yang selanjutnya berkembang sebagai gerakan pemikiran radikal yang tidak dapat menerima segala macam sistem ataupun struktur.³ Aliran ini berpendapat bahwa sistem dan struktur pada hakikatnya merupakan penindasan atas kebebasan manusia. Dalam upaya itu, di tahun 1967 pimpinan MPRS telah membentuk Panitia Ad Hoc mengenai Hak Asasi Manusia dan Hak Kewajiban Negara, serta Panitia Ad Hoc tentang Penyempurnaan Penjelasan UUD 1945.⁴

Sementara itu, ada juga pendapat yang mengemukakan bahwa demokrasi di Indonesia adalah demokrasi Pancasila, sesuai dengan kepribadian In-

¹Lihat Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta, 1970, hal. 450. Pada akhir tahun 1967 telah tercapai konsensus antara Pemerintah dan Panitia Khusus Tiga RUU, yang merupakan kelanjutan dari proses konsensus nasional sejak lahirnya Orde Baru. Pokok-pokok konsensus itu meliputi:

- a. Jumlah anggota DPR tidak ngombro-ombro.
- b. Adanya balance/perimbangan yang baik antara jumlah perwakilan Pulau Jawa dan luar Jawa.
- c. Faktor jumlah penduduk diperhatikan.
- d. Adanya anggota yang diangkat dan yang dipilih.
- e. Tiap kabupaten dijamin minimal mendapat 1 (satu) wakil.
- f. Persyaratan mengenai domisili dihapuskan.
- g. Yang diangkat adalah perwakilan ABRI dan non-ABRI, yang non-ABRI harus non-massal.
- h. Jumlah anggota yang diangkat untuk MPR adalah $\frac{1}{3}$ dari seluruh anggota.
- i. Jumlah anggota MPR ditetapkan 460 anggota, terdiri dari 360 dipilih melalui Pemilihan Umum dan 100 anggota diangkat.
- j. Sistem pemilihan ialah: proportional representation yang sederhana.
- k. Stelsel pemilihan ialah: lijst-stelsel; dan
- l. Daerah pemilihan ialah: Daerah Tingkat I.

²Lihat: IPMI, *op. cit.*, hal. 125.

³Sehubungan dengan hal itu terdapat pernyataan-pernyataan mengenai Neo-Marxisme dan New Left. Lihat, *Antara*, 24 Juli 1972; *Indonesia Raya*, 15 Agustus 1972.

⁴Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, Jilid V-A, Jakarta, Sekretariat MPRS, 1972, hal. 30-33 dan Jilid XI.

donesia, yang pelaksanaannya diatur oleh UUD 1945. Paham kebebasan di dalam Demokrasi Pancasila itu adalah kebebasan yang bertanggung jawab. Hak-hak asasi manusia telah mendapat tempat di dalam Pancasila, UUD 1945 dan beberapa undang-undang lainnya,¹ meskipun perumusannya lain dengan perumusan hak-hak asasi manusia seperti yang tercantum dalam konstitusi beberapa negara Barat ataupun Piagam Hak-hak Asasi Manusia dari PBB. Kebebasan mimbar, kebebasan pers, kebebasan memeluk agama dan lain-lainnya, semuanya memerlukan tanggung jawab. Segala sesuatu ada batasnya, tidak ada yang mutlak, demikian halnya dengan kebebasan dan demokrasi. Kebebasan ataupun demokrasi yang tanpa batas akan menimbulkan anarki.² Tidak ada demokrasi umum, dan tidak pernah ada pelaksanaan "democracy for sake of democracy." Demokrasi Pancasila tidak mengikuti paham mayoritas dan minoritas. Demokrasi Pancasila menolak diktator mayoritas maupun diktator minoritas.³

Masalah pemilihan umum, termasuk di dalamnya proses terjadinya Undang-Undang Pemilihan Umum serta pelaksanaan pemilihan umum, baik pada tahun 1971, 1977 maupun 1982, merupakan bagian dari kontroversi tentang demokrasi itu juga. Di samping masalah seperti kebebasan, hak asasi dan keikutsertaan rakyat dalam pemilihan umum, dipermasalahkan pula hal-hal yang menyangkut ABRI, Korpri, floating mass dan anggota-anggota yang diangkat.⁴ Dari satu pihak ada yang berpendapat bahwa pemilihan umum sebagai perangkat demokrasi, merupakan wahana untuk perubahan politik dan kenegaraan. Di lain pihak ada pendapat bahwa UUD 1945 tidak memuat pasal tentang pemilihan umum. Pemilihan umum adalah sarana dan dipergunakan untuk mewujudkan cita-cita nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu, pemilihan umum tidak boleh dimaksudkan sebagai sarana perubahan, terutama sarana untuk mengganti Pancasila dan UUD 1945.⁵

Sedangkan mengenai kedudukan pemerintah, ada yang mengemukakan bahwa kedudukan pemerintah telah menjadi terlalu kuat. Akibatnya kedudukan MPR berkurang karena Presiden sebagai mandataris MPR tidak

¹Lihat, Purbopranoto, Kuntjoro, *Hak-hak Asasi Manusia dan Pancasila*, Jakarta, Pradnja Paramita, 1969; Tasrif S., *Hak-hak Asasi Warga Negara Ditinjau dari Sudut UUD 1945 dan Perundang-undangan*, Jakarta, 1979; Budiardjo, Miriam, *op. cit.*, hal. 108-116.

²Lihat, Moertopo, Ali, *Strategi Pembangunan Nasional*, Jakarta, CSIS, 1981, hal. 235.

³Lihat, Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto di depan Sidang DPR tanggal 16 Agustus 1976.

⁴Lihat, IPMI, *op. cit.*; *Kompas*, 30 Mei 1977; *Merdeka*, 19 September 1977; *Pelita*, 4 Juli 1977. Sehubungan dengan Pemilihan Umum 1977 muncul (pada saat itu) kelompok yang menamakan dirinya Golongan Putih (Golput), yang menolak mengikuti pemilihan umum itu.

⁵Lihat, Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 1980.

lagi bertanggung jawab kepada MPR yang memilihnya.¹ Sementara itu ada yang mengemukakan tentang konsep Welfare State (Negara Kesejahteraan) atau Social Service State. Negara/pemerintah sekarang ini bukan hanya sebagai penjaga malam tetapi harus aktif bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat.² Kuatnya kekuasaan eksekutif, khususnya Presiden, tidak harus selalu diartikan sebagai kekuasaan yang totaliter atau menuju ke diktator.³ Perlu diperhatikan dari sudut mana kita memandangnya. Sikap, tingkah-laku dan tindakan untuk kepentingan rakyatlah kiranya yang menentukan. Pemerintah yang kuat adakalanya diperlukan dalam rangka mencapai ataupun memelihara stabilitas nasional yang sangat diperlukan bagi kelangsungan dan kelancaran pembangunan nasional bagi kepentingan ataupun kesejahteraan rakyat. Berdasarkan UUD 1945, kekuasaan pemerintahan negara (kekuasaan eksekutif), memang kuat dan mempunyai peranan sentral. Oleh karenanya masalah ini tidak bertentangan dengan konstitusi. Pasal 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, pasal 21 ayat (2), 30, 31, 32, 33 dan 34 memberikan kedudukan kuat kepada kekuasaan eksekutif, khususnya Presiden. Tentang kekuasaan Presiden ini sekalipun luas tetapi jelas.

Ia dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) (Pasal 6 ayat 2), yang separuh anggotanya adalah anggota DPR. Presiden melaksanakan apa yang ditetapkan MPR sebagai GBHN (pasal 3). Setelah masa jabatannya berakhir ia dapat dipilih kembali, dan dia juga tidak dapat dijatuhkan DPR. Sebaliknya ia juga tidak dapat membubarkan DPR. Dengan demikian tampak ada keseimbangan. Presiden harus mendapat persetujuan DPR dalam membuat undang-undang dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Ini berarti Presiden harus bekerjasama dengan DPR. Dan walaupun Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, namun DPR dapat dan wajib mengawasi pemerintah dan bila perlu dapat mengundang MPR untuk mengadakan sidang khusus dan minta pertanggungjawaban Presiden. Dengan demikian secara tidak langsung sekalipun "tampaknya" kekuasaan Presiden itu besar, namun ia tidak lepas dari keharusan kerjasama dengan lembaga-lembaga negara. Eksekutif yang kuat memang diperlukan. Dalam sejarah, Indonesia pernah mengalami jaman di mana kekuasaan eksekutif lemah, yaitu waktu Indonesia melaksanakan demokrasi liberal (UUDS tahun 1950). Akibatnya setiap tahun Kabinet jatuh bangun, situasi politik tidak menentu sehingga pembangunan tersendat-sendat. Kekuasaan eksekutif yang lemah seperti itu dapat menjadi bulan-bulanan permainan

¹Lihat, *Antara*, 30 Desember 1977/B; *Berita Yudha*, 30 Desember 1977; *Merdeka*, 19 Januari 1978; *Pelita*, 17 dan 19 Januari 1978; *Sinar Harapan*, 19 Januari 1978.

²Lihat Budiardjo, Miriam, *op. cit.*, hal. 58.

³Lihat, IPMI, *op. cit.*, hal. 138. Pada kampanye Pemilihan Umum 1971, parpol-parpol mengklaim adanya totaliter ataupun diktator. Menurut Ali Moertopo, justru sikap parpol yang demikian ini merupakan salah satu sebab kekalahan parpol dalam Pemilihan Umum 1971.

politik, dan karenanya tidak akan mampu mengatur dan menjalankan roda pemerintahan di seluruh wilayah Indonesia yang sedemikian luasnya dengan berbagai macam persoalan. Harus tetap diingat bahwa kuatnya kedudukan Presiden bukan berarti ia seorang diktator, ada batas kewenangannya. Presiden tetap terikat oleh hukum dan konstitusi, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada MPR dan sungguh-sungguh memperhatikan suara DPR. Bahkan apabila DPR yakin bahwa pemerintah telah menyimpang dari Pancasila, UUD 1945 dan GBHN, maka DPR dapat mengusulkan adanya sidang istimewa MPR.¹

Berkaitan dengan kedudukan pemerintah itu, timbul pula permasalahan sekitar lembaga kepresidenan, yang sebenarnya telah muncul di permukaan sejak tahun 1967. Lepas dari masalah politik praktisnya, hal ini tampaknya bersumber pada perbedaan tafsir mengenai berapa kali seorang dapat dipilih untuk menduduki jabatan Presiden. Di dalam UUD 1945 pasal 7 hanya disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Presiden tidak harus bertanggung jawab kepada anggota-anggota MPR yang memilihnya, karena pertanggungjawaban Presiden itu disampaikan kepada MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat di Indonesia.² Namun yang jelas, MPR tidak dibenarkan untuk mengangkat seseorang menjadi Presiden seumur hidup, sebab menurut UUD 1945 batas periode waktunya adalah lima tahun.

Sementara itu seiring dengan dipermasalahkannya peranan ABRI dalam bidang politik, terkait pula persoalan demokrasi. Masalah ini harus diletakkan dalam konteks bahwa ABRI, khususnya Angkatan Darat, memegang peranan yang amat penting di dalam perkembangan Orde Baru, sehingga peranan ABRI dalam bidang politik adalah konsekuensi logis dan riil dari sejarah perkembangan politik Indonesia. Pada awal Orde Baru, ketika kegiatan utama dicurahkan untuk menumpas G-30-S/PKI, masalah ABRI belum tampil ke permukaan, karena PKI masih melancarkan gerakan-gerakan fisik sampai sekitar tahun 1970-an. Ketika masalah itu telah mulai diatasi, maka mulailah masalah ABRI menjadi persoalan.

Tentang persoalan peranan ABRI di bidang politik, ada dikemukakan bahwa sebaiknya ABRI tidak ikut serta di dalam politik. Pandangan ini muncul bersamaan dengan perdebatan mengenai peranan ABRI seperti tampak di

¹Lihat, Penjelasan UUD 1945 tentang Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat; Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR/1973 tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara; Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

²Lihat, Penjelasan UUD 1945 Bab II tentang MPR.

dalam Seminar Hukum Nasional II tahun 1968 di mana dibahas hubungan sipil-militer. Keikutsertaan ABRI di dalam politik oleh sementara golongan dianggap tidak sesuai dengan fungsi hakiki militer. Di samping itu ada dikhawatirkan bahaya terjadinya akumulasi dan monopoli kekuasaan politik, ekonomi dan militer.¹

Terkait dengan hal itu dipersoalkan pula adanya pengangkatan anggota-anggota ABRI yang menjadi anggota MPR dan DPR. Pandangan ini ditanggapi dengan pemikiran bahwa konsep dasar mengenai peranan militer di Indonesia memang berlainan dengan konsep lain, khususnya yang terdapat di negara-negara Barat. Bahkan perkembangan umum di dunia yang menjadi semakin kompleks dan interdependen membawa kecenderungan ikut sertanya militer di dalam percaturan politik. ABRI dilahirkan dan dibesarkan bersamaan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara Republik Indonesia. Maka berdasarkan kepada latar belakang sejarah maupun kebudayaan, konsep militer di Indonesia memuat adanya dwifungsi: fungsi pertahanan keamanan dan fungsi sosial, termasuk di dalamnya fungsi politik.² Di dalam sistem politik berdasarkan UUD 1945, ABRI termasuk ke dalam apa yang disebut sebagai golongan fungsional.

¹Pada Pidato Kenegaraan di depan Sidang DPR-GR tanggal 16 Agustus 1968, Presiden RI Jenderal Soeharto mengatakan antara lain: "ABRI dengan jelas tidak akan menjadi diktator. ABRI jelas tidak akan memonopoli kekuasaan. Bagi kita soalnya bukan siapa yang berkuasa, bukan sipil menguasai ABRI atau ABRI menguasai sipil, bahkan ABRI tidak mempersoalkan hubungan ABRI-sipil. Bagi kita soal yang terpenting adalah tumbuhnya kekuasaan yang demokratis berdasarkan Pancasila; yang melaksanakan kehendak rakyat, yang didukung oleh rakyat dan dikontrol oleh rakyat. ABRI adalah sebagian dari rakyat." Mengenai peranan ABRI di bidang politik dapat pula kita jumpai dalam: Simatupang, T.B., "Re-examining the role of the Indonesia Army," *Prisma*, No. 20, March, 1961, pp. 13-25; Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, London, Cornell University Press, 1978; Sundhaussen, Ulf, *The Road to Power Indonesia Military Politics 1945-1967*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1982; Nasution, A.H., *ABRI Penegak Demokrasi UUD 1945*, Jakarta, Seruling Masa, 1966; Anwar, Dewi Fortuna, "Militer dan Politik di Indonesia: Sebuah Tinjauan," *Masyarakat Indonesia*, Tahun X, No. 1, 1983, hal. 157-168; Alfian, *Beberapa Masalah Pembaharuan Politik di Indonesia*, Jakarta, LIPI, 1971; Muhaimin, Yahya, *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1982; Moertopo, Ali, *Strategi Pembangunan Nasional*, Jakarta, CSIS, 1981, hal. 240-256.

²Lihat Moertopo, Ali, *op. cit.*, hal. 245-249. Presiden Soeharto telah pula memberi ulasan mengenai dwifungsi ABRI di dalam berbagai kesempatan. Sementara itu MPR telah pula mengukuhkan dwifungsi ABRI. Mengenai dwifungsi ABRI lihat pula *Abadi*, 3-12-1973, 21-12-1973, 11-1-1974, 16-1-1974; *Indonesia Raya*, 18-9-1973, 8-12-1973, 10-1-1974; *Kompas*, 17-12-1973; *Harian Kami*, 15-9-1973; *Tempo*, 8-12-1973, 19-1-1984; Sedangkan mengenai pembangunan ekonomi dapat dilihat antara lain: *Indonesia Raya*, 28-7-1972, 12-11-1972, 23-11-1972; *Kompas*, 11-8-1973; *Harian Kami*, 19-11-1972; *Berita Buana*, 15-8-1973, 22-12-1973; *Nusantara*, 8-6-1970, 22-11-1972; *Sinar Harapan*, 10-8-1973, 10-12-1973; *Pedoman*, 16-2-1973, 18-12-1973; *Prisma*, Februari 1973, Juni 1973; *Tempo*, 19-1-1974.

Persoalan lain yang mempengaruhi perkembangan pemikiran mengenai ABRI adalah masalah integrasi ABRI. Sebagai dinamisator dan stabilisator, diperlukan ABRI yang merupakan suatu organisasi yang utuh bersatu, tidak terkotak-kotak apalagi terpecah-pecah. Integrasi ABRI ini melahirkan konsep Hankam, di mana segenap unsur-unsur ABRI terkoordinasi di dalamnya, disertai dengan apa yang dikenal sebagai doktrin Hankamnas, yang merupakan bagian dari kehidupan bangsa dan negara Indonesia.

Di dalam dwifungsi ABRI terkandung adanya fungsi politik. Timbullah permasalahan mengenai bagaimana dan di mana fungsi politik tersebut dapat dilaksanakan. Mengenai hal ini terdapat berbagai pandangan. Pandangan pertama menyatakan bahwa ABRI dapat melaksanakan fungsi politik itu dengan memasuki organisasi politik yang ada secara bebas. Pandangan yang kedua mengemukakan bahwa ABRI di atas segala golongan, dan karena itu tidak ikut memihak kekuatan-kekuatan politik yang ada. Pandangan ketiga menyatakan bahwa ABRI sebagai kekuatan fungsional adalah bagian dari Golongan Karya. Menurut pandangan yang terakhir ini apabila kepada setiap anggota ABRI diperkenankan secara bebas memilih kekuatan dan aliran politik sendiri-sendiri, hal ini dapat menyebabkan terpecah-pecahnya ABRI dan hilanglah identitas ABRI yang amat mementingkan organisasi serta disiplin. Pandangan bahwa sifat ABRI adalah di atas segala golongan, tidak boleh menghilangkan kepribadian ABRI, sebagai bagian bangsa dengan satu ideologi nasional Pancasila.

Dengan demikian kriteria keterlibatan ABRI dalam fungsi politik adalah Pancasila dan UUD 1945, apalagi karena kesetiaan kepada Pancasila tersebut merupakan bagian dari Saptamarga. ABRI akan selalu memihak kepada kekuatan politik yang sama-sama mendasarkan diri pada pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.¹ Karena UUD 1945 menyebutkan adanya golongan fungsional di samping partai-partai politik, maka ABRI di dalam melaksanakan fungsi politiknya itu dipandang sebagai bagian dari apa yang disebut golongan fungsional itu. Hal ini merupakan salah satu sebab mengapa soal golongan fungsional seperti golongan profesi ataupun organisasi kemasyarakatan menjadi suatu permasalahan di dalam kancah politik.

Mengenai duduknya ABRI dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan melalui pengangkatan itu adalah berdasarkan konsensus nasional Orde Baru, yang dicapai antara pengemban Surat Perintah 11 Maret 1966 dan pemimpin-pemimpin masyarakat, termasuk sembilan partai politik dan satu Sekber Golkar, dengan tujuan untuk mempertahankan

¹Lihat pernyataan Panglima ABRI Jenderal L.B. Moerdani pada waktu bertemu dengan jajaran Garnizun Ibukota, *Suara Karya*, 23 April 1983.

Pancasila dan UUD 1945. Inti konsensus nasional itu tertuang dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan Penjelasannya.¹

Erat berhubungan dengan peranan ABRI adalah masalah keamanan. Kelangsungan pembangunan nasional memerlukan adanya tingkat keamanan yang memadai, guna menciptakan keadaan stabil dan oleh dukungan situasi yang stabil pembangunan bisa berlangsung terus. Schubungan dengan hal ini: "security" dan "prosperity" menjadi tema pemikiran yang amat penting.² Terkait dengan itu dikembangkan pemikiran mengenai kewaspadaan nasional. Sementara itu kontroversi sekitar demokrasi dan hak-hak asasi manusia, sering mengajukan permasalahan mengenai "security approach," yang dikhawatirkan akan menghilangkan dinamika dan partisipasi masyarakat, dan karena itu menghilangkan demokrasi. Terhadap persoalan ini perlu adanya pemahaman mendasar tentang makna "stabilitas yang dinamis." Security hendaknya dipandang sebagai bagian dari usaha mewujudkan stabilitas yang dinamis. Sedangkan pilihan antara stabil dan dinamis terkait dengan konsep pembangunan yang bersifat integral dan kontinu. Dalam pada itu memang perlu keamanan yang mantap dan memadai, karena masalah keamanan pada hakikatnya adalah masalah konkrit yang harus siap setiap waktu. Keamanan harus mampu menanggulangi berbagai macam hambatan, gangguan, ataupun ancaman, yang dapat bersifat teknis ataupun bersifat ideologis, yang terutama dan pertama-tama adalah keamanan di dalam negeri. Sementara faktor-faktor dari luar sering ikut menyelinap di dalamnya.

Dengan melihat pelbagai pemikiran di atas, maka dapat dikatakan bahwa kesadaran orang dalam bernegara (demokrasi) secara bertahap telah berkembang di kalangan masyarakat di Indonesia. Problem fundamental yang selalu

¹Pasal 11 Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 menyatakan bahwa: "Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia tidak menggunakan hak pilih." Sedangkan Pasal 14 Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 itu menyatakan bahwa: "Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia tidak menggunakan hak dipilih." Selanjutnya Penjelasan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 itu menyatakan bahwa: "Mengingat dwifungsi ABRI sebagai alat negara dan kekuatan sosial yang harus kompak bersatu dan merupakan kesatuan untuk dapat menjadi pengawal dan pengaman Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang kuat dan sentosa, maka bagi ABRI diadakan ketentuan tersendiri. Fungsi dan tujuan ABRI seperti tersebut di atas tidak akan tercapai jika anggota ABRI ikut serta dalam pemilihan umum, yang berarti bahwa anggota ABRI berkelompok-kelompok, berlain-lainan pilihan dan pendukungnya terhadap golongan-golongan dalam masyarakat. Karena itu maka anggota-anggota ABRI tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih, tetapi mempunyai wakil-wakilnya dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat dengan melalui pengangkatan. Duduknya ABRI dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan melalui pengangkatan dimungkinkan oleh demokrasi Pancasila yang menghendaki ikut sertanya segala kekuatan dalam masyarakat representatif dalam lembaga-lembaga tersebut.

²Tema ini dikembangkan oleh Lemhannas (Lembaga Pertahanan dan Keamanan Nasional).

mewarnai pertumbuhan dan perkembangan demokrasi hingga saat ini adalah masalah *ideologi*.¹ Macam-macam ideologi yang muncul telah menempatkan masyarakat Indonesia dalam kotak-kotak yang terpisah satu dari yang lain. Pengkotak-kotakan tersebut menggiring orang menuju ke perbedaan-perbedaan pendapat, orientasi dan kepentingan yang cenderung makin lama makin meruncing. Dalam keadaan yang demikian tidak mungkin muncul suasana kebersamaan yang menjamin kesamaan langkah dan pandangan, orientasi hidup bermasyarakat dan bernegara serta pelaksanaan program-program konkrit yang mengarah pada kesejahteraan. Di sinilah letak kepentingan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi kemasyarakatan, Parpol maupun Golkar. Dengan Pancasila sebagai satu-satunya asas tersebut berarti terciptanya kesamaan iklim bagi semuanya, sehingga satu sama lain dimungkinkan saling komunikasi positif - saling bahu-membahu, menuju tatanan masyarakat yang adil makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Di samping itu kepentingan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi kemasyarakatan terletak pada kenyataan bahwa demokrasi di Indonesia bukan saja memuat bidang politik, tetapi juga meliputi sosial ekonomi-kultural dan spiritual. Dengan perkataan lain, pembangunan demokrasi di Indonesia berarti juga pembangunan dimensi manusia seutuhnya, bagi seluruh nusa dan bangsa. Dalam rangka itu maka bentuk pengamalan dan penghayatan Pancasila bukan saja pada Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi kemasyarakatan, tetapi juga seluruh pembangunan nasional, yang dalam GBHN 1983 dinyatakan sebagai pengamalan Pancasila.

PENUTUP

Demokrasi pada dasarnya selalu melekat pada sifat dasar manusia dalam hidup bermasyarakat - bernegara, oleh sebab itu masalah demokrasi tidak bisa dilepaskan dari proses bermasyarakat - bernegara dalam suatu negara. Jadi demokrasi selalu mempunyai konteks dan sejarah. Dengan perkataan lain, demokrasi selalu akan seiring dan sejalan dengan kondisi budaya suatu bangsa karena demokrasi merupakan salah satu unsur dalam budaya bangsa. Maka perkembangan dan pertumbuhannya akan berlangsung dan saling berkaitan dengan perkembangan dan pertumbuhan kebudayaan. Proses tersebut akan berjalan dalam dimensi ruang dan waktu dalam suatu interaksi yang berkesinambungan. Melalui proses tersebut subyek budaya diperkaya,

¹Di masa yang akan datang dapat terjadi permasalahan tidak terlalu berat berupa ideologi, akan tetapi lebih berkaitan dengan masalah-masalah sosial ekonomi serta problem mobilitas dan efisiensi sosial.

diperkuat dengan perkembangan-perkembangan sehingga akhirnya menuju pada bentuk-bentuk budaya yang lebih baik -- lebih serasi -- selaras bagi bangsa yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, proses tersebut menuju bentuk budaya yang lebih otentik. Proses budaya yang demikian disebut akulturasi. Jadi demokrasi sebagai bagian dari budaya bangsa, juga merupakan proses akulturasi. Proses pertumbuhan demokrasi Indonesia telah terjadi dengan melalui perkembangan-perkembangan yang juga mengarah pada demokrasi yang khas Indonesia, sesuai dengan kepribadian bangsa, yakni demokrasi Pancasila.

Dari awal mulanya, demokrasi Indonesia seperti tercantum dalam Pancasila dan UUD 1945, merupakan pertemuan dan pergumulan dari macam-macam aliran kebudayaan, baik yang datang dari luar maupun yang berasal dari alam Indonesia sendiri. Dari berbagai macam kebudayaan tersebut kalau ditelaah mendalam akan tampak tiga macam orientasi, yakni orientasi keagamaan, orientasi Barat Modern Sekular dan orientasi kebangsaan. Pertemuan dan pergulatan antara pengaruh-pengaruh yang datang dari luar di satu pihak, dengan pengaruh budaya dari kebudayaan sendiri di lain pihak merupakan hal yang selalu memacu dan mewarnai perkembangan demokrasi berdasarkan kebangsaan. Hal tersebut tampak dalam masa pemerintahan Republik Indonesia, setelah kemerdekaan sampai jaman Orde Baru. Dalam kurun waktu tersebut, pergulatan antara masing-masing pengaruh kebudayaan direkam dalam peristiwa sejarah bangsa Indonesia: baik pada saat-saat setelah kemerdekaan, pada masa demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, maupun pada masa Orde Baru (demokrasi Pancasila).

Pada jaman Orde Baru, proses pertemuan dan pergumulan antara masing-masing pengaruh kebudayaan tersebut dalam berbagai manifestasinya masih terus berlangsung. Sekalipun aspirasi Orde Baru cenderung mengarah pada pilihan paham kebudayaan sendiri, yaitu paham kebangsaan - yang khas pada kepribadian sendiri yakni demokrasi Pancasila, namun jalan menuju pada sasaran tersebut harus melalui suatu proses interaksi dan seleksi, untuk mencari nilai-nilai budaya yang baik dan selaras dari mana pun asalnya, serta membuang nilai-nilai yang tidak cocok. Proses menuju bentuk demokrasi yang otentik tersebut sungguh membutuhkan waktu yang lama serta usaha yang tidak mudah. Upaya menuju demokrasi yang demikian mencerminkan acuan yang terkandung dalam Pasal 32 UUD 1945 yang dijelaskan secara tegas sebagai berikut:

"Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan lama dan asli terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya dan persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia."

Maka di dalam pembangunan demokrasi itu kita harus juga berusaha memajukan kebudayaan agar mengarah pada *kemajuan adab, budaya dan persatuan*. Kita tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia. Mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia adalah esensi dari segala perjuangan politik dan pembangunan demokrasi kita. Demokrasi adalah hal kebudayaan. Dengan demikian demokrasi itu perlu dilaksanakan secara berkebudayaan pula. Inilah hikmah dan cita-cita demokrasi Pancasila.

Sejarah Perkembangan Organisasi Sosial dan Partai Politik di Indonesia

J. KRISTIADI*

PENGANTAR

Dua substansi pokok yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah organisasi sosial dan partai politik di Indonesia ditinjau dalam perspektif sejarah.

Untuk maksud itu kiranya perlu terlebih dahulu dijelaskan tentang pengertian-pengertian tersebut.

Pengertian tentang organisasi sosial: Dalam arti luas organisasi sosial adalah keseluruhan dari bentuk-bentuk kerjasama sekelompok manusia yang saling mengikat diri untuk mencapai tujuan tertentu. Termasuk dalam pengertian ini adalah organisasi yang mempunyai tujuan politik maupun yang tidak mempunyai tujuan politik langsung seperti serikat sekerja, koperasi, organisasi mahasiswa, maupun organisasi yang secara khusus mempunyai tujuan politik langsung seperti partai politik, kelompok penekan, kelompok interest, dan lain-lain. Dalam tulisan ini yang dimaksudkan dengan organisasi sosial adalah organisasi sosial dalam arti yang sempit, yaitu sekelompok manusia yang saling mengikat diri untuk bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu di mana tujuan tersebut tidak secara langsung bermaksud mempengaruhi kebijakan politik negara, yang lazim pula disebut organisasi kemasyarakatan.

Pengertian tentang partai politik: Partai politik umumnya diartikan sebagai kerjasama sekelompok manusia yang secara sadar dan sengaja bertujuan mempengaruhi, dan kalau mungkin, mengendalikan kebijakan politik negara. Organisasi yang mirip dengan partai politik (mempunyai tujuan untuk mengambil bagian dalam memperoleh kekuasaan dan secara tidak langsung

*Staf CSIS

mempengaruhi kebijakan politik negara) adalah kelompok penekan dan kelompok kepentingan.¹ Namun mengenai organisasi terakhir ini tidak akan dibicarakan lebih mendalam lagi.

Dibandingkan dengan organisasi sosial yang lain, partai politik mempunyai ciri yang khusus karena biasanya partai politik menjalankan fungsi-fungsi sebagai berikut:²

"Pertama, Partai sebagai sarana komunikasi: Partai mengumpulkan dan menyalurkan pendapat-pendapat dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat (Interest Aggregation), serta mengolah dan merumuskannya dalam bentuk yang teratur (Interest Articulation). Semua kegiatan tersebut dilakukan oleh partai sebagai usul kebijaksanaan yang disampaikan kepada pemerintah agar dijadikan kebijaksanaan umum (public policy).

Di lain pihak partai juga berfungsi membahas dan menyebarluaskan rencana serta kebijaksanaan pemerintah. Dengan demikian terjadi arus informasi dan dialog dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas.

Kedua, Partai sebagai sarana sosialisasi politik: Dalam usaha menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam Pemilu, partai harus memperoleh dukungan seluas mungkin. Untuk itu partai berusaha menciptakan image bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum. Di samping menanamkan solidaritas dengan partai, partai politik juga mendidik anggota-anggotanya menjadi warga negara yang bertanggung jawab terhadap kepentingan nasional, mendorong tumbuh dan berkembangnya identitas dan integrasi nasional.

Ketiga, Partai sebagai sarana recruitment politik: Partai politik juga berfungsi mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. Dengan demikian partai ikut serta memperluas partisipasi politik. Caranya melalui kontak pribadi, persuasi dan lain-lain. Juga partai berusaha untuk menarik golongan muda untuk dididik menjadi kader yang dipersiapkan bagi proses regenerasi.

Keempat, Partai sebagai sarana pengatur konflik: Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan gejala yang selalu muncul, maka partai politik dalam hal ini harus mampu berperan sebagai pengatur perbedaan-perbedaan pendapat dan pandangan tersebut."

Sejarah pertumbuhan partai politik dalam negara yang modern dimulai lebih kurang 100 tahun yang lalu bersamaan dengan berkembangnya proses terbentuknya lembaga perwakilan (parlemen) dan pemilihan umum. Setidaknya-tidaknya ada tiga teori mengenai asal-usul tumbuhnya partai politik ini.³

Pertama, adalah teori institusionalisasi. Menurut teori ini perkembangan partai politik berhubungan erat dengan munculnya lembaga perwakilan dan meningkatnya secara bertahap hak pilih rakyat yang biasanya dilakukan

¹Mengenai kelompok penekan dan kelompok interest dapat dibaca lebih lanjut dalam buku Maurice Duverger, *Parties Politics and Pressure Group*, maupun dalam buku Reader A., *Comparative Politics*, dalam artikel: "Pressure Group and Interest Group," hal. 389-408.

²Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia, 1977, hal. 163-164.

³Lihat: Joseph La Polambara and Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, New Jersey: Princeton University Press, 1966, hal. 7-21.

melalui pemilihan umum. Pertumbuhan partai bisa terjadi secara internal (dilihat dari posisi anggota lembaga perwakilan) yaitu bila diperlukan wadah semacam partai politik untuk menciptakan fraksi-fraksi dalam lembaga perwakilan guna menjamin terpilihnya anggota fraksi-fraksi tersebut dalam lembaga perwakilan. Pertumbuhan partai bisa secara eksternal yaitu bila partai politik tumbuh di luar lembaga perwakilan, selalu terlibat sebagai oposan penguasa dan menuntut perwakilan dalam parlemen serta menuntut perluasan hak pilih. Partai politik jenis ini adalah gejala terakhir dalam masyarakat di negara berkembang yang biasanya muncul untuk pertama kalinya dalam bentuk serikat buruh, koperasi atau organisasi sosial dan lain-lain.

Teori kedua adalah teori krisis. Menurut teori ini "krisis" diartikan sebagai perkembangan situasi sejarah dari sistem politik tradisional menuju sistem politik yang lebih maju. Dalam situasi yang demikian bisa muncul partai atau organisasi politik baru. Cara kelompok penguasa menghadapi krisis tersebut akan menentukan corak sistem politik partai yang akan muncul. Krisis-krisis politik intern itu bisa dipercepat oleh perubahan-perubahan, yang kadang-kadang terjadi secara serentak, seperti perang, inflasi, depresi, ledakan penduduk, atau perubahan-perubahan di bidang pendidikan, industri pertanian, mass media, yang dianggap kurang radikal. Dari krisis politik intern semacam itu bisa mengakibatkan masalah yang lebih fundamental yaitu krisis legitimasi, integrasi dan partisipasi. Dalam situasi semacam ini bisa terjadi erosi terhadap pola kepercayaan tradisional, khususnya karena mempengaruhi hubungan individu terhadap penguasa, sehingga partai politik atau organisasi baru akan timbul.

Teori ketiga adalah teori modernisasi. Menurut teori ini tumbuhnya partai politik disebabkan oleh semakin meluasnya modernisasi atau pembangunan. Misalnya: munculnya kelompok-kelompok sosial akibat dari kemajuan-kemajuan ekonomi, atau muncul dan berkembangnya kelas-kelas wiraswasta serta bertambahnya kelas profesional yang spesialis. Namun demikian, teori pertumbuhan tersebut tidak berlaku umum, karena banyak negara-negara yang membentuk partai politik sesuai dengan kepentingan dan perkembangan masyarakatnya.

Bagaimana dengan perkembangan organisasi sosial dan partai politik di Indonesia?

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia, munculnya organisasi-organisasi tersebut dalam pengertian modern baru menjadi berarti dan berfungsi pada saat sekitar munculnya organisasi sosial yang berkembang menjadi organisasi politik (partai politik). Melalui cara ini, organisasi bisa memainkan peranan tertentu dalam masyarakat dengan cakupan tujuan yang lebih luas. Adapun tujuan yang sangat memacu pertumbuhan organisasi

tersebut adalah *terwujudnya* kemerdekaan Indonesia maupun tercapainya cita-cita proklamasi yang lebih luas serta tumbuhnya bangsa Indonesia sebagai satu nation baru. Dinamika perkembangan organisasi-organisasi tersebut diwarnai dan dibentuk oleh beberapa aliran ideologi di antaranya ada tiga yang tumbuh dan berkembang secara kuat di Indonesia.¹ Dalam garis besar aliran-aliran ideologi tersebut adalah: aliran kebangsaan, keagamaan, dan Barat modern non-keagamaan (sekular). Ketiga aliran tersebut mewujudkan diri dalam organisasi-organisasi politik dan kemasyarakatan. Baru setelah para pimpinan organisasi dapat menempatkan orientasi ideologi kebangsaan di atas semua ideologi lain, yang dituangkan dalam "Sumpah Pemuda," maka kekuatan kebangsaan mulai menunjukkan keampuhannya. Namun dinamika sejarah perkembangan gerakan tersebut tidak berhenti setelah tercapai kemerdekaan, melainkan terus berlangsung sejalan dengan hukum perkembangan masyarakat yang selalu mengalami perubahan.

Tulisan ini secara umum bermaksud menelusuri dinamika sejarah perkembangan organisasi kemasyarakatan dan partai politik tersebut sehingga dapat ditemukan kaidah-kaidah sosial yang ajeg dan mantap yang menjadi landasan bersama mewujudkan tujuan nasional, sedangkan secara khusus ingin menelaah proses kristalisasi politik dalam gerakan organisasi tersebut.

Untuk mencapai tujuan itu diadakan periodisasi sebagai berikut:

- Pertama, periode sebelum kemerdekaan, 1908-1945
- Kedua, periode mempertahankan kemerdekaan, 1945-1950
- Ketiga, periode demokrasi liberal, 1950-1959
- Keempat, periode demokrasi terpimpin, 1959-1965
- Kelima, periode demokrasi Pancasila, 1966-sekarang

Dan akhirnya tulisan ini akan diakhiri dengan catatan penutup.

PERIODE SEBELUM KEMERDEKAAN, 1908-1945

Awal informal kehidupan partai politik di Indonesia dapat dilacak mulai dari berdirinya organisasi Budi Utomo tahun 1908. Semula organisasi tersebut hanya bertujuan memajukan pengajaran sebagaimana ditegaskan dalam kongres pertama:

"kemajuan yang selaras (harmonis) buat negeri dan bangsa, terutama dengan memajukan pengajaran, pertanian, peternakan dan dagang, teknik dan industri, kebudayaan (kesenian)".²

¹Bandingkan dengan pertumbuhan partai politik di Eropa yang merupakan ekspresi dari konflik ideologi liberal versus konservatisme; sosialisme versus kapitalisme.

²A.K. Priggodigdo, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, Jakarta: Penerbit Dian Rakyat, 1980, hal. 1.

Meskipun Budi Utomo tidak secara eksplisit menyatakan cita-cita kemerdekaan, tetapi berdirinya Budi Utomo merupakan langkah awal yang penting bagi gerakan organisasi kemasyarakatan untuk mencapai kemerdekaan Indonesia. Masyarakat Indonesia yang majemuk baik karena perbedaan suku, agama, keturunan, ideologi mulai mempergunakan "organisasi" sebagai syarat utama perjuangannya. Sejak itu tumbuh macam-macam organisasi yang mencerminkan kemajemukan masyarakat Indonesia.

Kemajemukan masyarakat Indonesia tersebut diwarnai oleh ideologi organisasi: seperti ideologi keagamaan, ideologi kebangsaan dan ideologi Barat modern non-agama (sekular); di samping masih tampak adanya ideologi kedaerahan dan ideologi campuran.

Organisasi masyarakat yang mempunyai orientasi ideologi kebangsaan selain Budi Utomo antara lain: Pemuda Indonesia, De Indische Partij, Perhimpunan Pelajar Indonesia, Persatuan Bangsa Indonesia, Komite Persatuan Indonesia dan lain-lain. Organisasi masyarakat yang mempunyai orientasi ideologi keagamaan adalah Sarekat Islam (1912) yang semula didirikan karena alasan ekonomis dan keagamaan. Hal ini tampak dari tujuan dalam anggaran dasar organisasinya sebagai berikut: "mencapai kemajuan rakyat yang nyata dengan jalan persaudaraan di antara kaum muslimin semuanya." Perkembangan selanjutnya Sarekat Islam menjadi Partai Sarekat Islam (PSI) tahun 1923, dan menjadi Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII pada tahun 1929). Sementara itu, pada tahun 1923 di Yogyakarta oleh umat Katholik Jawa telah didirikan suatu perkumpulan politik dengan nama "Perkumpulan Politik Katholik Djawi" (PPKD). Di samping itu masih ada organisasi masyarakat yang juga mempunyai landasan ideologi keagamaan, antara lain: Muhammadiyah (tahun 1912), Nahdlatul Ulama (tahun 1926) dan Perserikatan Kaum Kristen (tahun 1929). Sementara itu ada organisasi masyarakat yang berpegang kepada ideologi Barat Modern non-agama: dimulai dengan berdirinya ISDV pada tahun 1914, dan kemudian ISDP (1917) dan kemudian Partai Komunis pada tahun 1920.

Organisasi-organisasi yang secara ideologis mempunyai sifat majemuk tersebut mencapai kristalisasi dan titik temu pada semangat dasar *anti* penjajah untuk mencapai kemerdekaan. Puncak kesadaran semacam itu terjadi pada Kongres Pemuda tahun 1928 menyatakan bahwa:

- Pertama: Kami putra-putri Indonesia mengaku bertumpah darah satu, tanah air Indonesia;
- Kedua : Kami putra-putri Indonesia mengaku berbangsa satu, bangsa Indonesia;
- Ketiga : Kami putra dan putri Indonesia menjunjung bahasa persatuan, bahasa Indonesia.

Dengan demikian peristiwa Sumpah Pemuda merupakan peristiwa yang sangat penting bagi perkembangan kehidupan politik selanjutnya. Mulai saat itu kemajemukan masyarakat Indonesia dapat dipersatukan dalam semangat kebangsaan sebagai ideologi dasar dari gerakan-gerakan selanjutnya. Namun demikian harus diakui bahwa sekalipun kebangsaan telah menjadi ideologi dasar gerakan masyarakat, aliran-aliran lain masih tetap berkembang dan bahkan tidak jarang merupakan tenaga penghambat dalam mencapai persatuan kemerdekaan kebangsaan Indonesia.

Kiranya perkembangan kesadaran berbangsa untuk mendirikan negara Indonesia yang merdeka, tidak lepas dari munculnya partai politik yang secara lebih tegas, menyatakan kemerdekaan kebangsaan Indonesia sebagai tujuan. Hal ini antara lain dilakukan oleh organisasi yang bernama "De Indische Partij" yang didirikan pada tanggal 25 Desember 1912 yang anggotanya terdiri dari segala "bangsa, tanpa memandang keturunan asalnya sebagai orang 'Indier'." Rumusan tujuannya jelas: "Indie merdeka;" dasarnya: "National Indische" dengan semboyan Indie untuk Indiers berusaha membangun rasa cinta tanah air dan semua Indiers, berusaha mewujudkan kerjasama yang erat untuk kemajuan tanah air dan menyiapkan kemerdekaan.¹

Organisasi politik lain yang merupakan cikal-bakal partai politik di Indonesia adalah Partai Sarekat Islam yang berdiri tahun 1923. Partai tersebut merupakan perkembangan dari organisasi Sarekat Dagang Islam. Selanjutnya perkembangan kepartaian di Indonesia pada masa pra-kemerdekaan tetap diwarnai oleh aliran-aliran ideologi keagamaan, kebangsaan dan Barat Modern non-agama. Kemajemukan orientasi tersebut masih ditambah dengan taktik partai politik dalam menghadapi Belanda, yaitu bekerjasama (kooperatif) atau tidak bekerjasama (non-kooperatif). Adapun partai-partai politik tersebut antara lain:

- a. Partai politik yang beraliran agama seperti: Partai Sarekat Islam Indonesia, Partai Islam Indonesia (PARII), Christilijke Ethise Partij (CEP) didirikan tahun 1917 yang kemudian berubah menjadi bernama Christilijke Staatkundigde Partij (CSP-1930), Indische Katholijke Partij (IKP) tahun 1918, Perkumpulan Katholik Jawi (PPKD-1925).
- b. Partai politik yang beraliran kebangsaan antara lain: National Indische Partij, Partai Indonesia (Partindo), Partai Persatuan Indonesia, Partai Rakyat Indonesia, Persatuan Bangsa Indonesia, Perhimpunan Indonesia.
- c. Sedangkan partai politik yang beraliran Barat Modern non-agama (sekular) misalnya, Indische Sosiaal Demokratische Vereniging, Partai Komunis Indonesia dan lain-lain.

¹*Ibid.*, hal. 11 dan 12.

Pada periode pra-kemerdekaan ini yang menarik adalah persepsi dari organisasi politik tentang perlunya menyusun kekuatan yang efektif guna mewujudkan *cita-cita bersama*. Maka dalam pelaksanaan politik bergabunglah partai-partai tersebut dalam satu wadah PPPKI pada tanggal 17 Desember 1927. Tujuan PPPKI adalah:¹

- ”1. Menyamakan arah aksi kebangsaan, memperkuatnya dengan memperbaiki organisasi, dengan kerja bersama antara organisasi-organisasinya dan dalam pada itu;
2. Menghindarkan perselisihan sesama anggotanya, yang hanya bisa melemahkan aksi kebangsaan saja.”

PPPKI menetapkan bahwa *di dalam* gabungan itu tidak akan diperundingkan asas-asas, sekalipun partai-partai yang bergabung mempunyai paham yang berlainan. Namun tidak jarang terjadi perselisihan. Antara lain serangan golongan Islam terhadap golongan nasionalis yang dianggap akan mendominasi pengaruhnya di antara golongan-golongan yang ada.² Tetapi hal itu tidak mengendurkan sikap mereka yang anti-penjajah.

PPPKI sebagai wadah organisasi partai politik mengalami kemunduran setelah gagal melaksanakan kongres keempat bulan Desember 1933 karena larangan Pemerintah Belanda. Lebih kurang empat tahun setelah itu organisasi ini secara perlahan-lahan padam.

Setelah PPPKI lenyap, muncul GAPI (Gabungan Partai Indonesia) tahun 1934, yang anggotanya antara lain terdiri dari: Parindra, Gerindo, Pasundan, Persatuan Minahasa, PSII dan PII. Tujuan GAPI sangat tegas yaitu ”Memersatukan partai politik Indonesia Raya.” Dasar aksi GAPI adalah hak mengatur diri sendiri, persatuan kebangsaan yang meliputi seluruh rakyat Indonesia dan bersendikan demokrasi.³ Keanggotaan GAPI semula hanya meliputi partai politik saja, namun setelah kongres bulan Desember 1939 ditentukan bahwa anggota GAPI terdiri dari perkumpulan-perkumpulan dan partai-partai. Dalam kongres 31 Januari 1941, GAPI telah menetapkan bentuk pemerintahan yang diinginkan.

Dengan demikian jelas bahwa organisasi sosial dan partai politik tumbuh dan berkembang sehingga mempunyai konsep yang makin ”menyeluruh” mengenai bentuk negara Indonesia.

Perkembangan untuk mewujudkan cita-cita negara Indonesia yang merdeka lebih dipacu lagi oleh pendudukan Jepang tahun 1942 yang memberikan banyak konsesi politik kepada para pemimpin pergerakan atau golongan kebangsaan, dan golongan Islam. Konsesi tersebut antara lain Pemerintah Je-

¹*Ibid.*, hal. 74.

²*Ibid.*, hal. 141.

³*Ibid.*, hal. 146.

pang mengizinkan berkibarnya Sang Saka Merah Putih, dan bahkan pada tanggal 1 Maret 1945 membentuk Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Hal-hal semacam ini memberikan dorongan yang semakin kuat untuk mewujudkan kemerdekaan, meskipun konsesi-konsesi yang diberikan Jepang hanya taktik untuk mendapat dukungan rakyat Indonesia kepada Jepang dalam menghadapi tekanan-tekanan yang semakin berat dari sekutu.

Perjuangan bangsa Indonesia yang sudah berjalan lebih kurang setengah abad, dan terutama perjuangan kemerdekaan melalui organisasi sosial dan politik, mencapai puncaknya pada saat diproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Pada saat itu kesadaran bernegara dan berbangsa yang dijiwai oleh semangat persatuan kebangsaan mencapai titik kulminasinya.

Pelajaran utama yang dapat diambil dari peristiwa itu adalah bahwa masyarakat Indonesia yang majemuk mampu menempatkan ideologi kebangsaan di atas ideologi kelompok, dan karenanya bangsa Indonesia mampu membebaskan diri dari belenggu penjajahan. Namun hal itu tidak berarti bahwa proklamasi kemerdekaan mengakhiri konflik ideologi dalam masyarakat yang tercermin dalam organisasi sosial dan partai politik. Kemerdekaan baru membuktikan bahwa dengan ideologi kebangsaan, bangsa Indonesia mampu menentukan nasibnya.¹ Kemerdekaan baru merupakan awal perjuangan bangsa untuk meningkatkan harkat dan martabatnya sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Kemerdekaan belum menjamin suatu negara lestari sebagai bangsa yang mandiri. Hal ini dialami oleh bangsa Indonesia dalam tahun-tahun setelah kemerdekaan yang penuh dengan konflik ideologi. Pada masa itu seakan-akan para pimpinan masyarakat lupa bahwa kemerdekaan yang diraih dengan mengorbankan harta dan jiwa manusia, tidak harus dipertahankan dan dilestarikan dengan semangat kebangsaan. Karena justru setelah kemerdekaan timbul kembali konflik ideologi tripolar. Seakan-akan kemerdekaan membius kesadaran kebangsaan para pemimpin masyarakat pada waktu itu.

¹Lihat Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto, di depan Sidang DPR, 16 Agustus 1984, tentang kualitas manusia Indonesia. "Di masa silam kualitas manusia Indonesia itu telah menunjukkan keampuhan dalam mengatur negara Nusantara. Di masa-masa berikutnya kualitas manusia Indonesia itu menunjukkan kemampuannya dalam membebaskan diri dari cengkeraman penjajahan asing dengan kekuatan sendiri. Sejarah sesudah Kemerdekaan Nasional membuktikan bahwa kualitas manusia Indonesia itu mampu mengatasi persoalan-persoalan yang dialaminya sebagai yang baru lahir. Dalam lima belas tahun terakhir ini, kualitas manusia Indonesia menunjukkan bahwa kita mampu membangun. Dengan bukti-bukti sejarah itu, dengan rasa tanggung jawab yang besar terhadap masa depan, dengan terus-menerus meningkatkan kualitas manusia Indonesia, maka dengan penuh kepercayaan kita yakin bahwa kita dapat meningkatkan kualitas kita sehingga mampu berdiri tegak dan dengan kepribadian sendiri tumbuh menjadi bangsa modern."

PERIODE KEDUA: MASA MEMPERTAHANKAN KEMERDEKAAN, 1945-1950

Masa ini disebut periode mempertahankan kemerdekaan, karena bangsa Indonesia disibukkan oleh kejadian-kejadian untuk mempertahankan eksistensi negara. Setelah proklamasi kemerdekaan, Belanda bermaksud kembali menguasai Indonesia dengan berbagai cara. Usaha secara terbuka dilakukan dengan agresi militer I tahun 1947 dan disusul dengan agresi militer II tahun 1948. Sementara itu cara-cara yang lebih halus dipergunakan pula, seperti dengan perundingan-perundingan Linggarjati, Renville, Konperensi Meja Bundar dan lain-lain. Namun berkat kegigihan dan semangat juang seluruh rakyat Indonesia maka upaya-upaya tersebut dapat digagalkan. Situasi intern tetap diliputi oleh konflik-konflik ideologi tripolar di antara kekuatan politik dalam masyarakat, yang antara lain muncul dalam berbagai gerakan.

Dalam pada itu dapat dikatakan bahwa gema semangat kebangsaan, persatuan dan kesatuan bangsa masih mewarnai kehidupan politik pada awal kemerdekaan. Oleh karena itu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dalam sidang tanggal 22 Agustus 1945 menetapkan membentuk Partai Nasional Indonesia, untuk menggalang seluruh unsur-unsur kekuatan masyarakat guna mendukung kemerdekaan Republik Indonesia. Secara lebih lengkap ketetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Republik Indonesia mengenai Partai Nasional Indonesia adalah sebagai berikut:¹

- (1) Tujuan Partai Nasional Indonesia adalah: Negara Republik Indonesia yang berdaulat, adil dan makmur berdasarkan kedaulatan rakyat.
- (2) Usaha mencapai tujuan itu adalah:
 - a. memperkuat persatuan bangsa dan negara;
 - b. memperbesar rasa cinta, setia dan bakti kepada tanah air;
 - c. mengikhtiarkan program ekonomi dan sosial; perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas gotong-royong.

Namun tampaknya beberapa tokoh masyarakat yang berpengaruh pada saat itu seperti Syahrir dan Tan Malaka tidak setuju dengan ketetapan PPKI mengenai Partai Nasional Indonesia sebagai satu-satunya partai politik di Indonesia.² Mereka menolak Partai Nasional Indonesia sebagai partai tunggal dengan alasan hal itu akan merupakan saingan KNIP yang merupakan satu-satunya wadah untuk menghimpun seluruh unsur kekuatan masyarakat. Adanya dua wadah yang mempunyai fungsi yang sama justru akan memecah persatuan.³ Selanjutnya lahirlah maklumat pemerintah mengenai partai po-

¹Sekretariat DPR-GR, Scpercmpt Abad DPR-RI, Jakarta, 1970, hal. 5.

²G.McTurman Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, New York, hal. 148. Syahrir dan Tan Malaka merupakan tokoh-tokoh intelektual yang sudah terkenal pengaruh aliran Barat Modern Non-agama.

³*Ibid.*, hal. 148.

litik yang dikeluarkan tanggal 3 Nopember 1945 oleh Wakil Presiden RI yang bunyi selengkapnya sebagai berikut:

MAKLUMAT PEMERINTAH

Partai Politik. Anjuran Penerimaan Tentang Pembentukan Partai-partai Politik.

Berhubung dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat kepada Pemerintah, supaya diberikan kesempatan kepada Rakyat seluas-luasnya untuk mendirikan partai-partai politik, dengan restriksi bahwa partai-partai itu hendaknya memperkuat perjuangan kita mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan Masyarakat, Pemerintah menegaskan pendiriannya yang telah diambil beberapa waktu yang lalu, bahwa:

1. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.
2. Pemerintah berharap supaya partai-partai politik itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.

Jakarta, 3 Nopember 1945

Wakil Presiden
MOHAMMAD HATTA

Setelah dikeluarkan maklumat tersebut muncullah banyak partai politik yang masing-masing menunjukkan asas ciri dan kekhususannya. Dalam garis besarnya partai-partai politik tersebut dapat dibedakan dalam tiga aliran ideologi besar yaitu yang berorientasi pada ideologi keagamaan, ideologi kebangsaan dan ideologi Barat Modern Non-agama (Sekular). Partai-partai politik tersebut antara lain:¹

A. *Partai-partai Politik dengan Ideologi Keagamaan*, misalnya:

1. *Partai Masyumi*, misalnya, dalam Anggaran Dasar Pasal II, menyebutkan bahwa tujuan Partai adalah:
 - a. Menegakkan kedaulatan negara dan agama Islam.
 - b. Melaksanakan cita-cita Islam dalam urusan kenegaraan.
2. *Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)*, mempunyai asas antara lain:
 - a. Persatuan dalam umat Islam:

Kaum Partai SI Indonesia percaya bahwa untuk menjadikan umat Islam yang bersatu, lebih dahulu di dalam seluruh Indonesia mesti dibangun suatu Kaum (partai) yang tidak berpecah-pecah atau berbagi-bagi, sebagaimana diperintahkan oleh Allah yang dinyatakan dalam surah Aala' Inran (III) ayat ke-102.

¹Kementerian Penerangan Republik Indonesia, *Kepartaian di Indonesia*, Seri Pepora 8, Jakarta, Percetakan Negara, 1951.

b. Sifat kerajaan (negara) dan pemerintahan:

Negara Indonesia, yang kaum PSII wajib mencapainya, pemerintahannya haruslah bersifat demokratis, sebagai dinyatakan di dalam Qur'an surah Asy-Syura (XLII) ayat ke-38.

c. Di bagian lain, berkenaan dengan dasar-dasar pandangan, dikemukakan bahwa:

"Bilamana dibikin rangkaian terhadap dasar-dasar yang menjadi sandaran gerakannya sejak berdirinya, yaitu dasar-dasar untuk mempertinggi derajat rakyat, dapatlah dibagi menjadi: (a) dasar sosial-ekonomi; (b) dasar politis; (c) dasar cultureel. Semua dasar itu bersendikan kepada kekuatan agama Islam. Artinya, sosial-ekonomi sepanjang paham Islam. Politis sepanjang paham Islam dan cultureel sepanjang paham Islam. Walaupun menginjak lapangan politik, tetapi tetaplah yang menjadi hukuman: Berpolitik karena agama dan bukan beragama karena politik."

3. *Partai Islam "Pertj,"* kependekan dari Pergerakan Tarbiyah Islamiyah, mempunyai asas yang dimuat di dalam Pasal 2 dan tujuan yang terdapat di dalam Pasal 3 Anggaran Dasarnya. Asas partai ini ialah agama Islam dalam syariat dan ibadat menurut mazhab Safi'i r.a. dan dalam itikad menurut mazhab Ahlussunnah Wal Jamaah. Tujuan partai ini ialah: Kalimatullaahi hijal ulajaa (ketinggian agama Islam) dengan arti yang seluas-luasnya.

4. *Partai Kristen Indonesia (Parkindo),* dikemukakan:

"Maka pada tanggal 18 Nopember 1945 didirikan di Jakarta partai politik Kristen yang bercorak nasional dan bertujuan: berusaha dalam lapangan politik, ekonomi dan sosial menurut asas-asas firman Tuhan yang termaktub di dalam Kitab Suci."

Dalam anggaran dasar, Pasal 2, Partai Kristen Indonesia menyatakan bahwa Partai Kristen Indonesia (Parkindo) berasaskan paham kekristenan.

5. *Partai Katholik,* dalam Anggaran Dasar, Pasal 2, disebutkan tentang asas dan tujuan, sebagai berikut:

"(1) Partai Katholik berdasarkan Ke-Tuhanan Jang Maha Esa pada umumnya serta Pantja Sila pada khususnya dan bertindak menurut azas-azas Katholik.

(2) Tujuan Partai Katholik ialah bekerdja sekuat-kuatnja untuk kemadjuan Republik Indonesia dan kesedjahteraan rakyatnya."

B. *Partai-partai Politik dengan Ideologi Kebangsaan,* misalnya:¹

1. *Partai Nasional Indonesia (PNI)* dalam Anggaran Dasar, Pasal 2, dinyatakan bahwa Asas Partai Nasional Indonesia ialah: Sosio-nasional-demokrasi (Marhaenisme).

Di dalam keterangan Asas, diberikan penjelasan sebagai berikut:²

a. Partai Nasional Indonesia adalah Partai Rakyat. Asas Partai Nasional Indonesia ialah: Sosio-nasionalis-demokrasi (marhaenisme).

b. Asas sosio-nasional-demokrasi adalah gabungan asas "asas-nasionalisme" dan "sosio-demokrasi."

2. *Partai Persatuan Indonesia Raya (PIR).* Dalam Anggaran Dasar, Pasal 2, menyatakan bahwa: "Partai berdasarkan paham: Kebangsaan, Kerakyatan dan Peri Kemanusiaan." Dalam uraian riwayatnya dikemukakan bahwa didirikannya partai ini dido-

¹*Ibid.*, hal. 110 dst.

²Dari hal-hal yang terdapat di dalam keterangan asas tampak adanya pengaruh ideologi Barat Modern Sekular seperti sosialisme dan Marxisme. Ada gejala perecampuran antara alam pikiran kebangsaan dengan ajaran-ajaran dari beberapa aliran di dalam ideologi Barat Modern Sekular.

rong oleh kehendak menyelamatkan kemerdekaan Indonesia yang baru diproklamasikan dan memperkuat negara dan bangsa Indonesia dengan melaksanakan sungguh-sungguh Pancasila yang menjadi sokoguru Undang-Undang Dasar.

3. *Partai Indonesia Raya (Parindra)*, dalam Anggaran Dasar, Pasal 2, dinyatakan bahwa partai berasas: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial. Pasal 3 berbicara mengenai tujuan. Partai bertujuan: (a) Memperkuat kedudukan negara dan bangsa Indonesia; (b) Menyusun Negara Kesatuan Indonesia yang demokrasi; (c) Mencapai masyarakat yang sosialis; (d) Mempertinggi kebudayaan nasional.
4. *Partai Rakyat Indonesia (PRI)*, yang singkatnya adalah Partai Rakyat, menyatakan di dalam Pasal 2 Anggaran Dasarnya, bahwa Partai Rakyat Indonesia berasas Pancasila menurut tafsiran Kongres waktu mendirikan Partai. Partai ini mendasarkan perjuangannya pada kekuatan rakyat yang sadar dan diorganisasi. Adapun tujuannya, sebagaimana tercantum pada Pasal 4 Anggaran Dasarnya, adalah:
 - (a) Mempertahankan dan menegakkan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.
 - (b) Mewujudkan susunan negara yang berdasarkan Pancasila sebagai tercantum dalam Pasal 2.
 - (c) Mencapai terlaksananya perikemanusiaan, ialah perdamaian dunia yang abadi dan persahabatan antara bangsa-bangsa seluruh dunia atas dasar kekeluargaan yang saling mengakui serta menghargai kemerdekaan dan kedaulatan masing-masing."
5. *Partai Rakyat Nasional (PRN)*, yang merupakan pecahan dari Partai Nasional Indonesia, menyatakan asas dan tujuannya dalam Pasal 2 Anggaran Dasarnya, yaitu:
 - (1) Partai berasas paham kerakyatan (demokrasi), paham kebangsaan (nasionalisme) dan paham kekeluargaan (gotong-royong).
 - (2) Dengan berpegang kepada asas tersebut, Partai mengarahkan perjuangannya menuju mencapai:
 - A. Suatu negara hukum yang pemerintahannya dilakukan atas "suara rakyat terbanyak" (meerderheids-principe).
 - B. Suatu masyarakat yang 'makmur-sejahtera,' di mana:
 - a. perekonomian disusun atas asas kekeluargaan (gotong-royong).
 - b. alat-alat produksi yang penting bagi negara dan masyarakat dikuasai oleh negara.
 - c. kekayaan alam yang terdapat di tanah air dan udara dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk kesejahteraan rakyat."
6. *Partai Wanita Rakyat (PWR)*. Dalam Anggaran Dasar, Pasal 2, dan Pasal 3, dikemukakan bahwa "Partai Wanita Rakyat berasas: Ketuhanan, Kebangsaan, Kerakyatan." Tujuannya adalah "mencapai susunan masyarakat sosialis atas dasar perikemanusiaan yang berkebudayaan dan ber-Tuhan.

Mengenai Asas dan Tujuan lebih lanjut diterangkan secara terurai sebagai berikut:

- "a. Ketuhanan: ialah kenyataan dan keyakinan bahwa seluruh kodrat alam termasuk dunia dipimpin oleh Tuhan, cara menyadarkan diri atas pimpinan Tuhan itu melalui corak hidup tiap-tiap manusia yang hak (kemerdekaan jiwa). Akan tetapi dalam segala corak cara itu pengorbanan dan keikhlasan menjadi sendi-sendi yang terutama.

- b. **Kebangsaan:** ialah sari corak hidup jiwa sesuatu bangsa dalam segala pernyataannya, baik lahir maupun batin sesuai dengan kodrat alam yang mengelilingi bangsa itu; sari ini berwujud dalam kebudayaan dengan bentuk-bentuknya.
- c. **Kerakyatan:** ialah bentuk kemanusiaan dalam masyarakat yang menjamin hak kemanusiaan tiap-tiap anggota rakyat murba dengan tak ada perbedaan satu sama lain. Suara hati suci rakyat murba ialah suara Tuhan.

Kesimpulan: Dengan keterangan asas itu hendaknya tiap-tiap manusia: ke dalam (batin) mengabdikan kepada keyakinan Ketuhanan yang konsekuen, ke luar (di lapangan masyarakat) mengabdikan kepada kemanusiaan yang konsekuen.”

7. *Partai Kebangsaan Indonesia (Parki).* Partai ini berasas Pancasila: Ketuhanan Yang Maha Esa, Peri Kemanusiaan, Kebangsaan Indonesia, Kerakyatan, Keadilan Sosial. Tujuannya adalah: kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di dalam satu negara yang merdeka, berdaulat, demokratis dan adil.

Di samping semua itu masih terdapat Partai Kedaulatan Rakyat, Partai Serikat Kerakyatan Indonesia, Partai Ikatan Nasional Indonesia, Partai Tani Indonesia, yang dapat dianggap sebagai partai-partai berideologi kebangsaan.

Dari pelbagai variasi aspirasi dalam ideologi kebangsaan dan kerakyatan tampak tercampur juga unsur sosialisme, khususnya Marxisme (ideologi Barat Modern Sekular), yaitu:¹

- a. *Partai Kedaulatan Rakyat (PKR)* menganut asas Kedaulatan Rakyat (Marhaenisme), yang menunjukkan pengaruh Marxisme, sebagaimana diuraikan dalam keterangan asasnya berikut ini:

”Partai Kedaulatan Rakyat berasaskan kedaulatan rakyat marhaen (marhaenisme).

1. Kedaulatan rakyat marhaen menjadi dasar dari:

- a. Perjuangan kebangsaan marhaenisme menghendaki paham gotong-royong, yaitu paham asasi dari kaum marhaen yang terdapat di Indonesia. Dalam segala hal harus ada mupakat dan persamaan hak di lapangan politik, ekonomi dan sosial, berarti harus ada demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan sosial.

Demokrasi politik mengakui hak yang sama bagi tiap-tiap warga negara untuk ikut menentukan haluan dan susunan negara.

Demokrasi ekonomi mengakui hak tiap-tiap orang untuk hidup sama makmur dengan yang lain dan tidak menghendaki pemerasan satu terhadap yang lain.

Demokrasi sosial mengakui hak tiap-tiap orang untuk mendapat penghargaan yang sama dalam segala lapangan.

- b. Perjuangan sedunia marhaenisme menuju kepada terlebarnya penjajahan dan penindasan dalam segala lapangan (anti-imperialisme). Paham marhaenisme dalam hubungan internasional mengadakan perjuangan radikal menentang kapitalisme di dunia, sehingga tersusunlah suatu masyarakat bangsa-bangsa sedunia yang bebas dari penjajahan dan penindasan dalam segala lapangan.

- b. *Partai Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI)* berdiri atas asas Pancasila yang memiliki perumusan dan tata urut tersendiri, yakni: (1) Peri Ketuhanan; (2) Peri Kemanusiaan; (3) Peri Keadilan; (4) Peri Kebangsaan; (5) Peri Kerakyatan. Tujuan partai ialah: pembangunan negara di segala lapangan masyarakat (politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan umumnya) agar terwujud masyarakat yang adil, makmur dan sentosa, yakni,

¹Lihat Pranarka, A.M.W., *Sejarah Perkembangan Pemikiran Tentang Pancasila Sebagai Ideologi, Dasar Negara, dan Sumber Hukum*, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 1983, hal. 132-133.

masyarakat yang warganya dapat hidup bebas dari kekurangan dan bebas dari rasa takut.

Mengenai asas tersebut selanjutnya terdapat keterangan sebagai berikut:

"Asas partai sudah terbayang dalam namanya, yakni 'kerakyatan' yang berarti demokrasi total, yaitu demokrasi di segala lapangan masyarakat (politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan umumnya). Ini dipertegas dalam Peraturan Dasar Pasal 2, yang menentukan Pancasila sebagai asas, dengan arti:

1. Kè-Tuhanan
2. Peri-kemanusiaan
3. Peri-keadilan
4. Peri-kebangsaan
5. Peri-kerakyatan."

- c. *Ikatan Nasional Indonesia (INI)* di dalam Anggaran Dasar Pasal 2 (Dasar dan Tujuan) dinyatakan:

"Dengan mengakui sepenuhnya kedaulatan rakyat, berusaha menuju satu Indonesia Merdeka dalam arti memerintah sendiri di atas dasar-dasar demokratis, dengan melalui jalan-jalan nasional dan internasional yang sah, dalam mana dijaminakan tidak saja kepentingan-kepentingan materiil, tetapi juga kepentingan-kepentingan peradaban (geestelijke belangen) dari ikatan ini."

- d. *Partai Tani Indonesia (PTI)* berdiri berdasarkan atas asas kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial/ekonomi, dengan tujuan "penentuan aliran politik negara oleh rakyat petani."

C. Partai-partai Politik dengan Ideologi Sosialisme

Di samping partai-partai politik yang mempunyai ideologi keagamaan dan kebangsaan, dalam periode ini terdapat partai-partai politik yang ideologinya didasarkan kepada paham Barat Modern Sekuler. Mereka terutama menganut paham sosialisme, dengan berbagai macam aliran: ada yang sosialisme-demokratis, ajaran Marxis-nasional, ajaran Marxis-Leninis, dan ada yang mengambil beberapa unsur dari paham sosialisme tersebut, misalnya:¹

- I. *Partai Komunis Indonesia (PKI)*, dalam Anggaran Dasar Pasal 2 (Asas dan Tujuan) menyatakan:

"Dengan berasaskan Marxisme-Leninisme PKI bertujuan terbentuknya masyarakat sosialis di Indonesia, yaitu susunan masyarakat Indonesia, di mana semua alat-alat produksi dimiliki oleh dan dipergunakan untuk kepentingan masyarakat."

Selanjutnya dalam pasal 3 disebutkan bahwa:

"PKI berusaha mencapai tujuannya dengan jalan perjuangan kelas yang revolusioner, yaitu perjuangan kelas buruh, tani dan golongan-golongan yang terhisap serta tertindas terhadap kelas borjuis."

Pandangan ideologis PKI itu selanjutnya diuraikan dalam Garis Besar Program PKI:

"Partai Komunis Indonesia (PKI) adalah bentuk organisasi yang tertinggi daripada barisan kelas buruh yang berorganisasi dan yang progresif.

Partai Komunis Indonesia mewakili kepentingan nasional dan rakyat Indonesia umumnya. Perjuangan pada tingkat sekarang ialah perjuangan untuk mencapai Republik Demokrasi Rakyat Indonesia dan akhirnya ialah mencapai masyarakat Komunis Indonesia.

¹Kementerian Penerangan RI, *Kepartaian di Indonesia*, *op. cit.*, hal. 280 dst.

Partai Komunis Indonesia mempergunakan teori Marxisme-Leninisme yang konsekuen dipraktekkan di Indonesia sebagai pedoman dalam segala lapangan pekerjaan guna menentang tendens-tendens dogmatisme dan oportunisme.

Partai Komunis Indonesia mempergunakan dialektika-materialisme dan historika-materialisme sebagai dasar guna menerima dengan kritis warisan sejarah Indonesia maupun sejarah dunia untuk menentang segala pandangan dunia idealisme dan mekanik-materialisme.

2. *Partai Sosialis Indonesia*, mempunyai asas dan tujuan sebagai berikut:

”Partai Sosialis Indonesia berdasarkan paham sosialisme yang disandarkan pada ajaran ilmu pengetahuan Marx-Engels, yang mengakui perjuangan kelas sebagai suatu kenyataan dan kejadian sepanjang ilmu hukum kemajuan dalam masyarakat kapitalis. Partai Sosialis Indonesia menuju masyarakat sosialis.”

3. *Partai Murba*. Dalam Pasal 2 Anggaran Dasarnya, dinyatakan:

”Partai berasas anti-fasisme, anti-imperialisme, anti-kapitalisme dan mendasarkan perjuangan kepada aksi Murba teratur.”

Adapun Pasal 3 mengenai tujuan dikemukakan:

”Partai mempertahankan dan memperkuat tegaknya kemerdekaan 100% bagi Republik dan rakyat, sesuai dengan dasar dan tujuan Proklamasi 17 Agustus 1945, menuju masyarakat sosialis.”

Secara idiil Partai Murba berkaitan dengan Tan Malaka. Golongan ini oleh Partai Komunis Indonesia disebut pendukung Trotskisme di Indonesia. Tentang Trotskisme di Indonesia ini Partai Komunis Indonesia antara lain menyatakan berikut ini:

”Dengan majunya Komunisme di seluruh dunia, bagian-bagian dari sosial-demokrasi menjalankan teknik provokasi Trotskis untuk melawan kaum Komunis dan lain-lain kaum progresif dan untuk melawan Soviet Uni; misalnya pimpinan Partai Buruh Merdeka Inggris (Independent Labour Party of England), Partai Sosialis Amerika dan lain-lainnya.”

4. *Partai Buruh*, pimpinan S.M. Abidin. Dalam Pasal 3 Anggaran Dasar (tentang asas dan tujuan) dinyatakan: (a) Partai Buruh berasas pada paham demokrasi; (b) Partai Buruh mengarahkan perjuangannya ke susunan masyarakat sosialis. Hal ini diuraikan dalam Keterangan Asas dan Tujuan sebagai berikut:

”Partai Buruh berpendapat, bahwa tenaga buruh ialah faktor yang terutama dalam melaksanakan produksi. Dalam melaksanakan produksi itu kaum buruhlah seharusnya yang memegang tanggung jawab yang terbesar. Sesuai dengan tanggung jawab yang terbesar itu, maka kaum buruhlah yang harus memimpin dan mengawasi pelaksanaan produksi itu.

Pelaksanaan produksi secara kapitalis ternyata sampai sekarang tidak dapat memberikan kemakmuran yang merata ke seluruh anggota masyarakat, sehingga buruh khususnya dan masyarakat umumnya menderita kerugian dan kaum kapitalis mendapat keuntungan yang berlebih-lebihan.

Oleh karena Partai Buruh insaf, bahwa produksi itu hanya dapat berjalan lancar dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, jika dipimpin oleh Pemerintah, maka dalam pemerintah kaum buruhlah seharusnya yang memegang tanggung jawab yang terbesar.

Apakah Partai Buruh itu?

Lebih dahulu baiklah diketahui dengan tegas, apakah buruh itu? Buruh ialah manusia yang bekerja untuk kepentingan orang atau golongan lain dan mendapat

upah, tetapi tidak mempunyai hak atas alat-alat produksi dan hasil produksi. Buruh hanya mempunyai tenaga atau pikiran, yang dijualnya dengan harga berwujud upah. Buruh hanya terdapat dalam masyarakat kapitalis. Jika berhadapan dengan kaum yang mempunyai kapital, buruh selalu berada di pihak yang kalah. Jika majikan mau memakai, terpakailah ia. Kalau tidak, terlantarlah ia dan menjadi penganggur yang tak ada jaminan hidupnya sama sekali. Yang mengalami nasib demikian itu tidak sedikit, bahkan sebagian besar dari jumlah manusia di dunia ini. Sistem ekonomi secara kapitalis inilah yang menimbulkan kesengsaraan, sejumlah besar manusia di dunia.

Untuk mencapai tujuannya, Partai Buruh bekerja bersama dengan tiap-tiap golongan yang mempunyai tujuan sama. Karena itu dalam Pasal 3 Anggaran Dasar dikatakan:

- a. Partai Buruh berasas pada paham demokrasi.
- b. Partai Buruh mengarahkan perjuangannya ke susunan masyarakat sosialis.

5. *Partai Buruh*, pimpinan Saroyo. Dalam Anggaran Dasar disebutkan bahwa Partai Buruh berasas Sosio-Demokrasi dan mendasarkan perjuangannya kepada kesatuan aksi buruh yang teratur serta bersifat "progresif revolusioner" (Pasal 2). Sedangkan tujuannya, "Partai Buruh menuju ke arah masyarakat yang demokrasi dan sosialis" (Pasal 3). Selanjutnya dalam Keterangan Asas dan Tujuan, dikemukakan pokok-pokok pandangan sebagai berikut:

Partai Buruh berasas Sosio-Demokrasi dan mendasarkan perjuangannya kepada kesatuan aksi buruh yang teratur serta bersifat progresif-revolusioner.

Partai Buruh menuju ke arah masyarakat yang demokratis dan sosialis.

Masih banyak lagi gerakan politik yang ideologinya berdasar pada sosialisme, seperti misalnya Partai Demokrasi Indonesia yang berasaskan sosialisme, demokrasi kemurbaan, serta Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia.

Dalam periode ini kiranya dapat dikemukakan bahwa sikap beberapa pimpinan masyarakat sudah begitu dipengaruhi oleh teori-teori Barat dan aliran Barat Modern non-agama (Sekular). Ada keyakinan bahwa hadirnya partai-partai politik merupakan lambang demokrasi, dengan demikian akan tercipta pemerintahan yang mampu menjalankan program-programnya. Kecuali pengaruh pemikiran Barat, sikap ini pun kiranya didorong oleh semangat anti-penjajahan dan usaha menyalurkan gagasan, pendapat dan cita-cita, yang selama itu selalu dibungkam oleh penjajah. Kiranya keadaan yang demikianlah yang mendorong munculnya maklumat pemerintah yang menghendaki tumbuhnya partai-partai politik. Di samping tentu saja sebagai upaya membuktikan kepada dunia luar bahwa Pemerintah Indonesia yang diproklamasikan pada tahun 1945 bukan peninggalan pemerintah fasis Jepang, tetapi atas kehendak rakyat Indonesia.

Pada waktu itu, berkorbarnya semangat menciptakan kehidupan politik yang demokratis kiranya kurang diimbangi dengan pengamatan mendalam dan realistis mengenai situasi dan kondisi rakyat. Kondisi sosial, pendidikan dan ekonomi rakyat Indonesia belum dapat menerima implementasi konsep

demokrasi Barat yang digandrungi oleh beberapa tokoh masyarakat. Demokrasi Barat yang didasarkan pada satu orang satu suara tampaknya tidak sejalan dengan konsep dan pandangan hidup masyarakat yang selalu ingin harmonis, integralistik, manunggaling kawula Gusti, sebagaimana pernah diungkapkan oleh Prof. Supomo dalam menyusun Undang-Undang Dasar 1945. Akibat dari itu partai-partai politik hanya berjuang untuk kepentingan kelompoknya dan ideologi masing-masing, meskipun secara formal harafiah Pancasila tetap menjadi dasar dan ideologi negara.

Kemelut politik akibat pertentangan ideologi tercermin dengan keadaan politik dalam negara yang sangat labil. Tidak ada satu kabinet yang mampu menjalankan program-programnya dengan semestinya. Ada kalanya konflik-konflik itu dilakukan dengan koalisi berdasarkan kepentingan golongan yang saat itu dirasakan sejalan, meskipun secara prinsip mereka berbeda ideologi. Namun karena landasan koalisi itu tidak kukuh, maka peta politik nasional benar-benar merupakan ajang pertarungan ideologi melalui partai-partai yang ada. Konflik intern itu kadang-kala menjadi konflik yang terbuka dalam bentuk-bentuk pemberontakan bersenjata. Karena dari masing-masing kekuatan sosial politik yang pada dasarnya berbeda aspirasi dan ideologi bermaksud mendirikan negara yang sesuai dengan aspirasi ideologi masing-masing. Golongan yang berorientasi agama antara lain menghendaki negara Indonesia didasarkan atas agama Islam; golongan yang mempunyai aspirasi kebangsaan menghendaki agar dasar negara Indonesia adalah kesatuan dan persatuan bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila; golongan Barat Modern non-agama (Sekular) menghendaki negara Indonesia didasarkan atas ajaran sosialis atau komunis.

Konflik politik yang terjadi pada periode ini juga mempunyai latar belakang ideologis.¹ Pertentangan antara kekuatan politik dengan latar belakang perbedaan ideologi itu mempunyai pengaruh pula atas kelompok-kelompok bersenjata yang tumbuh dan berkembang dalam periode itu. *Internal Struggle for Power* dalam periode ini menggejala antara lain di dalam gerakan aliran Sutan Syahrir, Tan Malaka, Amir Syarifuddin, Muso, Kartosuwiryo, semuanya memiliki warna ideologi yang kuat.

Walaupun dapat dikatakan bahwa periode kedua ini merupakan perjuangan bangsa Indonesia untuk mempertahankan eksistensi negara, timbulnya partai politik sebagai awal proses demokratisasi politik ternyata mempertajam konflik ideologi golongan/sempit. Dalam periode ini pula, meskipun Pancasila merupakan ideologi dan dasar negara, kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat lebih berorientasi kepada ideologi golongan masing-masing. Namun di balik itu terdapat usaha-usaha untuk mengembalikan ben-

¹Mc.T. Kahin, *op. cit.*, hal. 304-331.

tuk negara Republik Indonesia dari RIS ke Negara Kesatuan lagi, yang terlaksana pada tanggal 17 Agustus 1950 disertai dengan UUDS 1950 sebagai pengganti dari UUD RIS.

PERIODE DEMOKRASI LIBERAL (DEMOKRASI PARLEMENTER): 1950-1959

Dalam periode berlakunya UUDS 1950, sistem tata negara Indonesia memasuki era liberal, di samping tetap ada usaha mempertahankan aliran kebangsaan. Sistem pemerintahan negara sangat dipengaruhi oleh aliran Barat Modern non-agama. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, peranan Parlemen kuat, peranan partai politik besar sekali sehingga praktek politik berdasarkan organisasi massa. Kehidupan partai politik, sebagai halnya dalam periode 1945-1949, yang disertai dengan beraneka-ragam bahkan perbedaan asas dan tujuan terus berlanjut. Bila dipandang dari banyaknya partai yang ada, periode ini adalah masa subur bagi kehidupan kepartaian di Indonesia. Namun hal itu kiranya belum dapat dikatakan sebagai cermin kestabilan negara. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai manifestasi kedaulatan rakyat, keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Di samping itu lembaga ini dapat menjatuhkan kabinet melalui mosi tidak percaya. Para menteri tidak bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi kepada Parlemen. Presiden hanya sebagai Kepala Negara dan bukan sebagai kepala pemerintahan. Perdana Menteri adalah kepala pemerintahan.

Di forum internasional kedudukan RI mulai mantap dengan diterimanya menjadi anggota PBB pada tanggal 27 September 1950. Melalui forum ini pula, Indonesia mencoba menyelesaikan masalah Irian Barat yang masih menjadi sengketa dengan Belanda. Bahkan pada tahun 1955, Indonesia berhasil menyelenggarakan Konferensi Asia-Afrika I.

Namun demikian, suasana umum di dalam negeri pada periode ini diliputi oleh berlarut-larutnya krisis dan gejolak. Terjadi instabilitas pemerintahan secara terus-menerus, timbul separatisme, baik dengan latar belakang daerah maupun ideologi. Pada periode ini terjadi perbedaan-perbedaan pandangan yang meluas dan semakin menajam.

Dalam waktu yang relatif singkat, sekitar sembilan tahun, terjadi tujuh kali pergantian pemerintahan (hampir setiap tahun kabinet jatuh bangun bergantian). Kabinet-kabinet itu adalah sebagai berikut: (1) Kabinet Natsir (6 September 1950 - 27 April 1951); (2) Kabinet Soekiman (27 April 1951 - 3 April 1952); (3) Kabinet Wilopo (3 April 1952 - 30 April 1953); (4) Kabinet Ali-Wongso (30 April 1953 - 12 Agustus 1955); (5) Kabinet Burhanuddin Harahap (12 Agustus 1955 - 24 Maret 1956); (6) Kabinet Ali Sastroamidjojo II (24 Maret 1956 - 14 Maret 1957); (7) Kabinet Djuanda (9 April 1957 - 10 Juli 1959).

Di samping adanya instabilitas pemerintahan, suasana umum selama periode ini juga diwarnai dengan terjadinya proses perbedaan pandangan dan perpecahan. Perpecahan terjadi di dalam tubuh partai-partai politik. Di dalam Masyumi terjadi perbedaan pandangan dan Nahdlatul Ulama keluar dan menjadi partai politik tersendiri. Sementara itu di dalam PNI terdapat perbedaan antara golongan muda dan golongan yang lebih tua. Perpecahan ini tampaknya juga telah menjalar sampai ke dalam tubuh Angkatan Perang. Bahkan perbedaan pendapat ini sering terjadi antara pemerintah (kabinet) dan satuan-satuan Angkatan Perang, yang antara lain terungkap dalam peristiwa 17 Oktober 1952, peristiwa 27 Juni 1955 dan peristiwa 14 Desember 1955. Suasana pertentangan dan perpecahan ini dipertajam dengan adanya persiapan pemilihan umum, dan kemudian dilanjutkan terus dalam DPR dan Konstituante. Semua ini mempunyai kaitan pula dengan kehidupan masyarakat umum. Dalam suasana yang demikian inilah Wakil Presiden Moh. Hatta mengundurkan diri dari jabatannya pada tanggal 1 Desember 1956.

Pemilihan umum yang berlangsung tahun 1955, jaman Kabinet Burhanuddin Harahap, menunjukkan adanya empat besar partai politik yang menguasai kursi di DPR, yakni Masyumi (60 kursi), PNI (58 kursi), NU (47 kursi) dan PKI (32 kursi). Dalam Pemilihan Umum 1955 tampak jelas kaitan antara organisasi massa (ormas) dan partai politik. Terjadilah proses politisasi organisasi kemasyarakatan. Ormas merupakan bagian dari Parpol, sulit untuk membedakannya, keduanya terlibat aktif di dalam kegiatan politik. Di sekitar suatu partai politik, berkembanglah organisasi-organisasi lain yang sepaham dan menjadi onderbouw-nya, yaitu organisasi pemuda, mahasiswa, petani, buruh, seniman, keagamaan dan lain-lain. Praktek politik pada waktu itu ditandai dengan gerakan-gerakan massa melalui resolusi, rapat raksasa, pengiriman delegasi dan bahkan pemogokan. Gerakan-gerakan massa itu kecuali menjadi saluran sekaligus juga berperan sebagai kekuatan penekan dan pelobi.'

Perbedaan pendapat, baik karena pertimbangan-pertimbangan ideologis maupun alasan-alasan praktis, menggejala pula di dalam gerakan-gerakan kekerasan dan bersenjata, seperti: (1) pemberontakan Ibnu Hadjar di Kalimantan Selatan tahun 1950, yang menyatakan dirinya sebagai bagian dari gerakan DI/TII; (2) pemberontakan Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan tahun 1951, yang juga menyatakan dirinya sebagai bagian dari Negara Islam di bawah pimpinan Kartosuwirjo; (3) pemberontakan DI/TII di Jawa Tengah 1951; (4) pemberontakan DI/TII Daud Beureueh di Aceh tahun 1953.

Di samping itu, terdapat pula gejolak-gejolak kedaerahan, di antaranya menggejala sebagai pemberontakan-pemberontakan separatis. Hal ini telah tampak sejak awal periode ini, seperti munculnya Paguyuban Daya Sunda di Bandung dan Gerakan Pemuda Federal Republik Indonesia di Makassar. Per-

pecahan menjadi semakin nyata ketika unsur-unsur Angkatan Perang terlibat ke dalamnya; muncullah Dewan Banteng di Sumatera Tengah; Dewan Gajah di Sumatera Utara; Dewan Garuda di Sumatera Selatan dan Dewan Manguni di Sulawesi Utara. Gerakan-gerakan ini kemudian bermuara dengan pemberontakan PRRI dan Permesta.

Pertumbuhan sistem kepartaian yang disertai dengan peranan Parlemen tampaknya ikut mendorong meningkatnya proses perbedaan pandangan ideologis, terutama karena kehidupan partai-partai sangat ditentukan oleh tokoh-tokoh dan aliran idiilnya. Perkembangan kehidupan kepartaian itu merupakan pencerminan dari tumbuhnya ideologi yang berbeda-beda yang mau dipaksakan untuk mengatur kehidupan bangsa dan negara, yang mengakibatkan terjadinya konflik ideologi. Pertikaian atau konflik ideologi selama periode ini pada hakikatnya merupakan kelanjutan dari adanya perbedaan paham serta aliran selama masa-masa sebelumnya, bahkan dalam periode ini tampak semakin menajam dan terbuka, yang mencapai puncaknya pada Sidang Konstituante di Bandung tahun 1956-1959, pada saat lembaga ini membicarakan dasar negara. Ada pandangan yang menghendaki sosial ekonomi sebagai dasar negara serta menolak agama Islam dan Pancasila sebagai dasar negara; ada pandangan yang menghendaki agama Islam sebagai dasar negara serta menolak sosial ekonomi dan Pancasila sebagai dasar negara; serta ada pandangan yang mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara dan menolak agama Islam serta sosial ekonomi sebagai dasar negara.¹

Akan tetapi di balik itu, juga ada usaha-usaha yang menuju ke arah persatuan nasional, yang juga tidak setuju dengan praktek-praktek politik waktu itu. Hal ini tampak pada penjelasan Presiden Soekarno tanggal 21 Pebruari 1957, yang dikenal dengan Konsepsi Presiden. Di dalam konsepsi ini terkandung kritik terhadap sistem Demokrasi Barat yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia dan jiwa Proklamasi 17 Agustus 1945. Demikian pula terhadap sistem kepartaian yang telah berkembang di Indonesia. Lengkapnya Konsepsi Presiden itu adalah sebagai berikut: (1) Sistem demokrasi parlementer seeara Barat tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia, oleh karena itu, sistem ini harus diganti dengan sistem demokrasi terpimpin; (2) Untuk pelaksanaan sistem demokrasi terpimpin perlu dibentuk suatu kabinet gotong-royong yang anggotanya terdiri dari semua partai dan organisasi berdasarkan perimbangan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Konsepsi Presiden ini mengetengahkan pula perlunya "Kabinet Kaki Empat," yang mengandung arti bahwa keempat partai besar, yakni PNI, Masyumi, NU dan PKI turut serta di dalamnya untuk menciptakan kegotongroyongan nasional; (3) Pembentukan Dewan Nasional yang terdiri dari golongan fungsional dalam masyarakat. Tugas Dewan Nasional ini adalah memberi nasihat kepada

¹Lihat Konstituante Republik Indonesia, Risalah Perundingan, Bandung, 1957.

Kabinet, baik diminta maupun tidak diminta. Tetapi konsepsi ini justru menimbulkan perdebatan di dalam masyarakat dan DPR. Masyumi, NU, PSII, Partai Katolik dan PRI menolaknya.

Sebagai bagian dari usaha untuk mewujudkan konsepsinya itu, Presiden Soekarno pada tanggal 9 April 1957 membentuk Kabinet Djuanda, yang antara lain diberi tugas untuk membentuk Dewan Nasional. Pada kesempatan lain Presiden Soekarno juga mengatakan bahwa sistem politik dan pemerintahan yang tidak sesuai dengan kepribadian nasional telah menyebabkan terjadinya perpecahan bangsa.¹ Dalam rangka mencari pemecahan atas masalah-masalah nasional itulah, telah pula diadakan musyawarah nasional yang diselenggarakan oleh Kabinet bersama Dewan Nasional.

Usaha-usaha lain tampak pula dalam Seminar Pancasila I di Yogyakarta, tanggal 12-16 Pebruari 1959. Di mana dalam kesimpulan Kelompok Kerja IV dinyatakan bahwa bangsa Indonesia ingin kembali kepada Republik Indonesia Proklamasi 17 Agustus 1945.² Adapun kesimpulan umum seminar Pancasila itu adalah: (1) Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia tidak perlu diperdebatkan lagi; (2) Demokrasi Terpimpin sebagai alat penyelenggara pemerintah untuk merealisasi cita-cita negara Proklamasi 17 Agustus 1945; (3) Masuknya golongan fungsional dalam badan-badan kenegaraan; (4) Asas Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai salah satu sila dalam rangka kesatuan Pancasila yang bisa menjamin adanya pemeliharaan dan perkembangan keyakinan agama; (5) Kembalinya secara prinsipil pada Undang-Undang Dasar Proklamasi 17 Agustus 1945.³

Selanjutnya pada tanggal 20 Pebruari 1959, Dewan Menteri mengumumkan sikapnya mengenai tiga masalah penting, yakni tentang Undang-Undang Dasar 1945, tentang Prosedur "Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945," dan tentang masuknya golongan fungsional ke dalam DPR.

Namun ternyata anjuran (usul) pemerintah untuk kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 justru menambah perbedaan pandangan di dalam Sidang Konstituante. Selain perdebatan mengenai dasar negara, perdebatan mengenai dapat atau tidak dapat menerima usul pemerintah tersebut, menerima atau menolak demokrasi terpimpin serta adanya golongan fungsional telah pula menambah tajamnya perbedaan pandangan yang ada. Situasi yang demikian ini tampaknya memaksa Konstituante untuk mengadakan pemungutan suara,

¹Kartodirdjo, Sartono, *Sejarah Nasional Indonesia*, Jilid VI, Jakarta, Balai Pustaka, 1977, hal. 257.

²Lihat Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Jakarta, Pancuran Tujuh, 1974, bagian Penerbitan Mengenai Pancasila Nomor Ketiga, hal. 60.

³Lihat *Mimbar Indonesia*, 25 Pebruari 1959, hal. 3.

mengenai usul pemerintah untuk kembali ke UUD 1945. Namun ternyata persyaratan formal tidak dapat terpenuhi. Bahkan setelah itu ada partai politik yang tidak lagi mau menghadiri Sidang Konstituante. Keadaan semacam ini menyebabkan terjadinya kemacetan di dalam Sidang Konstituante. Karena alasan inilah maka Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang berisi: (1) pembubaran Konstituante; (2) berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950; (3) pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang terdiri atas anggota DPR, utusan-utusan daerah dan golongan, serta pembentukan DPAS.

Dengan Dekrit 5 Juli 1959 inilah yang kemudian memungkinkan bagi Soekarno untuk melaksanakan konsepsinya (Konsepsi Presiden).

PERIODE DEMOKRASI TERPIMPIN, 1959-1965

Sebagai langkah awal dari pelaksanaan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, pada tahun itu juga Presiden membentuk lembaga tertinggi negara yang bersifat sementara (MPRS) dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR), Dewan Pertimbangan Agung Sementara, Dewan Perancang Nasional. Dalam membentuk MPRS dan DPR-GR diikutsertakan semua unsur kekuatan masyarakat, termasuk utusan daerah, golongan fungsional dan ABRI. Selain itu Presiden membentuk pula wadah yang diharapkan dapat menjadi sarana untuk menghimpun seluruh kekuatan sosial politik, yaitu: Front Nasional.

Kehidupan politik nasional dalam periode ini ditandai dengan kedudukan Presiden yang semakin kuat sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kabinet tidak lagi harus bertanggung jawab kepada Parlemen melainkan bertanggung jawab kepada Presiden.

Sementara itu, kehidupan politik di masyarakat ditata dengan cara menyederhanakan kehidupan kepartaian yang selama ini dianggap menjadi sumber ketidakstabilan nasional. Oleh sebab itu pada tanggal 31 Desember 1959 dikeluarkan Penpres No. 7 tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian, yang antara lain menetapkan: "Mencabut Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 (Berita Republik Indonesia Tahun I, No. 1, halaman 3 kolom 4) mengenai Anjuran Pemerintah tentang pembentukan partai politik." Syarat-syarat bagi penyederhanaan kehidupan kepartaian tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Partai harus menerima dan mempertahankan asas dan tujuan negara kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 yang memuat dasar-dasar negara yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kebangsaan, Kedaulatan Rakyat, Perikemanusiaan dan Keadilan Sosial.
- (2) Program kerja berdasarkan Manifesto Republik Indonesia.

- (3) Anggaran dasar dan anggaran rumah tangga harus dengan tegas dicantumkan organisasi lain yang mendukung dan/atau bernaung di bawah partai politik.
- (4) Dalam memperjuangkan kegiatan harus menggunakan jalan damai dan demokratis.
- (5) Partai harus mempunyai cabang yang tersebar paling sedikit seperempat jumlah Dati I, dan jumlah cabang minimal seperempat jumlah Dati II di seluruh Indonesia.
- (6) Tidak boleh menerima orang asing sebagai pengurus maupun bantuan dari orang asing.
- (7) Presiden berhak mengawasi dan memerintahkan untuk memeriksa tata usaha, keuangan dan kekayaan partai-partai.

Syarat-syarat di atas ternyata tidak mampu menciptakan situasi politik yang stabil, lebih-lebih karena masyarakat telah masuk dalam kotak-kotak golongan yang berorientasi kepada ideologi sempit. Pertentangan tidak hanya terjadi di antara partai-partai politik saja, melainkan juga dilakukan oleh organisasi-organisasi masyarakat yang bernaung di bawah partai-partai politik tersebut. Dari situ tampak betapa erat kaitannya antara organisasi massa dan partai politik di dalam masyarakat.

Bahkan lebih daripada itu, pertentangan-pertentangan kekuatan dalam masyarakat semakin tajam, dengan adanya upaya-upaya separatis untuk mengangkat senjata. Hal ini antara lain dilakukan oleh golongan yang bermaksud memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan ingin mendirikan "Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia." Beberapa tokoh partai politik Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia, dinyatakan terbukti terlibat dalam pemberontakan itu. Oleh karena itu berdasarkan Keppres No. 200 dan 201 Tahun 1960 kedua partai tersebut dibubarkan. Kiranya perlu dicatat bahwa keputusan presiden dalam konsiderasinya dengan jelas menyatakan keterlibatan tokoh-tokoh dari kedua partai politik tersebut. Konsiderasi Keppres No. 200 Tahun 1960 tersebut berbunyi:

"bahwa untuk kepentingan keselamatan negara dan bangsa, perlu membubarkan partai politik Masyumi oleh karena organisasi (partai) itu melakukan pemberontakan, karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan apa yang disebut dengan 'Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia' atau 'Republik Persatuan Indonesia' atau telah jelas memberikan bantuan terhadap pemberontakan, sedangkan organisasi (partai) itu tidak resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggota pimpinan tersebut."

Bunyi konsiderasi Keppres No. 201 Tahun 1960 tentang pembubaran partai politik Masyumi, hampir sama dengan konsiderasi Keppres No. 200 Tahun 1960 tentang pembubaran Partai Sosialis Indonesia. Adapun bunyi selengkapnya konsiderasi tersebut adalah sebagai berikut:

"bahwa untuk kepentingan keselamatan negara dan bangsa, perlu membubarkan Partai Sosialis Indonesia, oleh karena organisasi (partai) itu melakukan pemberontakan karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan apa yang disebut dengan 'Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia' atau 'Republik Persatuan Indonesia' atau telah jelas memberikan bantuan terhadap pemberontakan, sedangkan organisasi (partai) itu tidak resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggota pimpinan tersebut."

Sebagai rangkaian dari langkah-langkah yang dilakukan oleh Presiden dalam menata kehidupan politik sesuai dengan konsepsinya, maka dikeluarkan beberapa keputusan Presiden antara lain Keputusan No. 440 Tahun 1961 yang mengakui Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Partai Islam Perti (Persatuan Tarbiyah Islamiyah) sebagai partai politik. Sebelumnya Presiden juga telah menerbitkan Keppres No. 129 Tahun 1961 yang menolak mengakui beberapa partai politik, yaitu:

1. PSII (Partai Sarekat Islam Indonesia) - Abikusno
2. PRN (Partai Rakyat Nasional) - Bebas
3. PRI (Partai Rakyat Indonesia)
4. PRN (Partai Rakyat Nasional) - Djody

Kemelut politik yang bersumber dari pertentangan ideologis agak mereda pada waktu Indonesia berupaya merebut kembali Irian Barat dari tangan Belanda. Pertentangan internal seakan-akan tenggelam dalam gegap-gempitanya pelaksanaan Tri Komando Rakyat (Trikor) yang dikumandangkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 19 Desember 1963. Melalui berbagai perjuangan, baik perundingan maupun tekanan-tekanan militer, akhirnya diperoleh kesepakatan bahwa mulai tahun 1964 Irian Barat dikembalikan ke dalam kekuasaan Republik Indonesia melalui masa transisi (bersama UNTEA), dan tahun 1969 sesuai dengan ketentuan yang telah disetujui bersama, diselenggarakan peblisit bagi rakyat Irian Barat untuk menentukan nasibnya sendiri.¹

Sebagai upaya untuk memelihara persatuan dan kesatuan bangsa, Presiden Soekarno membangun proyek-proyek mercu-suar baik secara fisik maupun dalam bentuk-bentuk proyek politik. Sementara itu arah politik luar negeri ditujukan untuk menggagalkan pembentukan Negara Persekutuan Malaysia yang dianggap merongrong Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada akhir dari periode demokrasi terpimpin, bangsa Indonesia benar-benar dihadapkan pada kemelut politik dalam arti yang seluas-luasnya. Hal tersebut tampak dalam pertentangan ideologi: khususnya ofensif Partai Komunis Indonesia yang mendominasi gelanggang politik waktu itu, infiltrasi ke dalam lembaga-lembaga pemerintahan termasuk ABRI; kemerosotan ekonomi akibat biaya proyek mercu suar yang tidak sebanding dengan kekuatan perekonomian Indonesia; penyalahgunaan wewenang; dalam arti sistem politik tidak berjalan di atas ketentuan perundangan melainkan dikendalikan oleh kekuasaan yang semuanya terpusat pada Presiden Soekarno. Semua itu menimbulkan kekacauan yang memang sangat diharapkan oleh Partai Komunis Indonesia yang secara sadar dan berencana bermaksud mematangkan

¹Dalam peblisit yang diselenggarakan pada tahun 1969 rakyat Irian Barat menegaskan sikap politiknya untuk tetap bersatu dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

situasi menjadi situasi revolusioner. Isyu-isyu politik selalu diwarnai dengan usaha memecah-belah rakyat, seperti: waspada terhadap tujuh setan desa, dan tujuh setan kota, ganyang kabir (kapitalis birokrat) dan lain-lain slogan yang memanaskan situasi. Satu-satunya kekuatan nasional pada saat itu yang mampu menandingi kekuatan Partai Komunis Indonesia hanyalah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, khususnya Angkatan Darat.

Puncak kemelut politik dalam periode tersebut terjadi dengan meletusnya pemberontakan G-30-S/PKI pada tanggal 30 September 1965. Partai Komunis yang semula yakin akan berhasil dalam melakukan kudeta, ternyata menghadapi kenyataan bahwa kekuatan Pancasila yang intinya adalah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia mampu menumpas habis pemberontakan Partai Komunis tersebut. Hikmah yang paling besar dapat diperoleh dalam periode ini adalah bahwa pertentangan ideologi telah membawa bencana nasional yang mengakibatkan bangsa Indonesia kehilangan identitasnya sebagai negara kesatuan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tragedi tersebut muncul karena selama itu telah terjadi penyimpangan terhadap Pancasila dan UUD 1945.

PERIODE DEMOKRASI PANCASILA, 1966 - SEKARANG

Pengalaman-pengalaman dalam hidup berbangsa, bernegara dan bermasyarakat selama ini telah membuat sejarah Indonesia modern penuh dengan konflik-konflik politik baik yang terjadi dalam masyarakat, lembaga perwakilan dan bahkan dalam bentuk pemberontakan. Hal tersebut telah disadari oleh pimpinan negara Republik Indonesia dalam periode ini bahwa sebab terdalem adalah penyimpangan terhadap Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar, falsafah dan ideologi bangsa dan negara Republik Indonesia.

Oleh sebab itu disusunlah suatu strategi politik nasional dengan mana diusahakan pembaharuan politik nasional yang didasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Usaha-usaha pembangunan politik nasional tersebut secara ringkas adalah sebagai berikut:¹

Pertama, menghancurkan PKI baik secara fisik maupun secara ideologis. *Kedua*, konsolidasi pemerintahan dan pemurnian Pancasila dan UUD 1945. Konsolidasi di bidang pemerintahan dimulai dengan penangkapan 18 menteri Kabinet Dwikora yang disempurnakan, dan kemudian dibentuklah Kabinet Dwikora yang lebih disempurnakan lagi. Sementara itu pada tahun 1966 di-

¹Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, CSIS, Jakarta, 1974.

selenggarakan Sidang Umum MPRS yang bertujuan menilai kembali perkembangan kehidupan nasional pada masa sebelumnya dan menyusun rencana pembangunan untuk masa yang akan datang. Dalam Sidang Umum MPRS 1966 dibahas beberapa hal pokok, yaitu: Surat Perintah 11 Maret; Kedudukan semua Lembaga-lembaga tingkat Pusat dan Daerah pada posisi sebagaimana diatur dalam UUD 1945; Pemilu; Penegasan Kembali Politik Luar Negeri RI; Peninjauan Kembali Produk Legislatif Negara di luar produk Tap MPRS; Memorandum DPR-GR tentang Tertib Hukum; Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan; Pembubaran Partai Komunis; Meneliti Kembali Ajaran-ajaran Bung Karno; Pembinaan Pers dan lain-lain. *Ketiga*: menghapuskan dualisme dalam kepemimpinan nasional. Untuk itu maka diselenggarakan Sidang Istimewa MPRS 1967 yang mengangkat Jenderal TNI Soeharto menjadi Pejabat Presiden RI, serta menghilangkan dualisme tentang penafsiran Pancasila dan UUD 1945. *Keempat*: mengembalikan kestabilan dan merencanakan pembangunan. Pengalaman telah membuktikan bahwa tanpa adanya kestabilan politik, maka tidak mungkin dilakukan pembangunan. Maka dalam tahap ini stabilitas politik menjadi sasaran antara sebagai sarana terlaksananya program-program pembangunan yang akan dilaksanakan. Berkenaan dengan itu pula diselenggarakan Sidang V MPRS yang mengangkat pengemban Tap IX/MPRS/1966 menjadi Presiden RI. Sementara itu melalui Tap No. XII/MPRS/1968 dirumuskan tugas pokok Kabinet Pembangunan yang disebut Panca Krida yaitu: (1) menciptakan stabilitas politik dan ekonomi; (2) menyusun dan melaksanakan Repelita; (3) melaksanakan Pemilihan Umum; (4) mengembalikan keamanan dan ketertiban masyarakat dengan mengikis habis sisa-sisa G-30-S/PKI; dan (5) melanjutkan pembersihan dan penyempurnaan aparatur.

Dalam pada itu perlu dicatat pula, meskipun seluruh potensi Orde Baru telah bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen serta melaksanakan penumpasan G-30-S/PKI dilakukan secara simultan, namun hal ini tidak berarti bahwa pertentangan ideologi dalam masyarakat sudah tidak ada sama sekali. Sidang Istimewa MPRS 1967 dan Sidang Umum MPRS 1968 menunjukkan adanya gejala percaturan ideologi tersebut.

Menurut Keputusan MPRS No. 1/MPRS/1966 (Tata Tertib MPRS), MPRS tidak berhak mengubah UUD 1945, namun pada saat menjelang Sidang Istimewa MPRS 1967, kepada BP MPRS disampaikan suatu usul tertulis untuk kemudian diajukan kepada Sidang Pleno MPRS. Isi usul tersebut antara lain:¹ (1) supaya kewajiban melakukan ibadatnya diwajibkan tidak hanya bagi pemeluk-pemeluk agama Islam, tetapi bagi pemeluk-pemeluk setiap agama; (2) supaya pasal 1 UUD yang menyatakan bahwa Negara RI ada-

¹Lihat *Suluh Marhaen*, 3 Maret 1967.

lah Negara Kesatuan dan berbentuk Republik, ditambah: "Agama Resmi Negara ialah Agama Islam sesuai dengan agama yang banyak diikuti oleh Bangsa Indonesia;" (3) supaya Presiden dan Wakil Presiden "beragama Islam" dan lain-lain. Usul ini tidak diterima oleh BP MPRS.

Dalam Sidang Umum V MPRS 1968, kegagalan Komisi II dan III untuk mengambil suatu keputusan, disebabkan oleh hal-hal yang bersifat ideologis-politis pula. Dalam Sidang Umum MPRS V ada diedarkan konsep-konsep yang lebih konkrit dan lebih mendetail mengenai pelaksanaan Piagam Jakarta, misalnya:

- a. *Rantap tentang Penetapan Garis-garis Besar Haluan Negara Hasil Panitia Ad Hoc BP MPRS* yang dalam pembukaannya berbunyi sebagai berikut:

"Isi dan tudjuan kemerdekaan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dituangkan dalam UUD 1945 yang terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh, dilandasi oleh Pantjasila serta didjiwai oleh Piagam Djakarta."

- b. *Rantap tentang Pelengkap Penjelasan UUD 1945*, seperti juga diusulkan oleh Panitia Ad Hoc BP MPRS. Rumusannya adalah sebagai berikut:

"Piagam Djakarta yang semula dipersiapkan sebagai Preamble UUD, setelah mengalami beberapa perubahan atas dasar musjawarah dan mufakat antara golongan-golongan Nasionalis dan Islam, diterima dan disahkan mendjadi Pembukaan UUD Negara Indonesia. Dengan demikian Piagam Djakarta tertanggal 22 Djuni 1945 itu tetap mendjiwai UUD 1945 dan adalah djuga merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut seperti ditegaskan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966."

Sejalan dengan gairah untuk melakukan pembaharuan struktur kehidupan politik nasional yang bergema sejak tahun 1966, berkembang pula pemikiran untuk merombak dan menyederhanakan sistem kepartaian. Masalah ini bukan timbul untuk pertama kalinya. Pada tahun 1957 Presiden Soekarno telah mempunyai konsepsi politik yang antara lain bermaksud membubarkan partai-partai politik, dan memberikan peranan yang lebih besar kepada golongan fungsional.

Sebagai langkah awal dari pembaharuan struktur politik, Tap No. XXII/MPRS/1966 menyatakan tentang Ketetapan Keptapaian, Keormasan dan Ke-karyaan. Mempertimbangkan bahwa pada dasarnya Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat; pelaksanaan kedaulatan rakyat di dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan diisi oleh anggota-anggota yang dapat mewakili golongan-golongan dari masyarakat; penggolongan di dalam masyarakat itu terjelma dalam bentuk-bentuk partai, organisasi massa dan Golongan Karya, yang harus diatur agar penggolongan tersebut dapat merupakan alat demokrasi yang sehat sesuai dengan UUD 1945; maka MPRS memutuskan agar pemerintah bersama-sama DPR-GR segera membuat Undang-Undang yang mengatur kepartaian, keormasan dan kekar-

yaan yang menuju kepada penyederhanaan. Problem pembaharuan struktur politik secara kuantitatif maupun kualitatif menjadi salah satu problem pokok yang tidak jarang mengandung kontroversi.

Persoalan penyederhanaan organisasi politik ini mempunyai akibat pula terhadap pemikiran mengenai organisasi kemasyarakatan, seperti organisasi buruh, petani, nelayan, organisasi keagamaan dan organisasi-organisasi profesi lainnya. Dari perkembangan yang telah terjadi, tidak jarang terdapat hubungan yang erat antara organisasi politik dengan organisasi kemasyarakatan. Bahkan hubungan itu dapat bersifat langsung. Terjadilah proses *politisasi* organisasi kemasyarakatan, dengan akibat bahwa fungsi dan profesi kemasyarakatan telah menjadi alat serta basis pertarungan politik yang amat diwarnai oleh ideologi golongan. Mengenai hal ini ada dua pemikiran:¹ *pendapat pertama*, menginginkan agar organisasi kemasyarakatan berdiri sendiri berdasarkan kepada kaidah profesi masing-masing, dan tidak terkait dengan organisasi politik; *pendapat kedua*, menginginkan agar organisasi profesi diizinkan berkembang bebas, termasuk hubungannya dengan organisasi politik. Di samping dua pendapat tersebut timbullah selanjutnya pandangan yang menyatakan bahwa organisasi kemasyarakatan itu harus tetap terikat pada kerangka acuan nasional, yaitu Pancasila, UUD 1945 dan pembangunan nasional. Depolitisasi organisasi kemasyarakatan dalam arti ditariknnya ormas dari partai politik adalah proses yang harus dilakukan.

Dalam suasana yang masih bergairah melaksanakan pembaharuan kehidupan politik, pada bulan Oktober 1966 Partai Murba direhabilitasi. Sementara itu berdasarkan pertimbangan, bahwa diperlukan wadah bagi peleburan dan penggabungan ormas-ormas Islam yang belum benar-benar tersalurkan aspirasi politiknya secara efektif, maka didirikanlah Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) pada tanggal 20 Oktober 1968. Organisasi-organisasi Islam yang mendukung berdirinya partai tersebut adalah Muhammadiyah, HMI, PII, Alissliyah, HSBI, Gasbindo, PUI dan IPM. Dengan demikian pada awal Orde Baru terdapat sembilan partai politik, yaitu: (1) Partai Nasional Indonesia; (2) Parmusi; (3) Partai Nahdlatul Ulama; (4) Partai Syarikat Islam Indonesia; (5) Perti; (6) Parkindo; (7) Partai Katolik Indonesia; (8) IPKI; dan (9) Partai Murba.

Sebagai bagian pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945, serta Tap MPRS khususnya dalam melaksanakan kedaulatan rakyat, maka tahun 1975 dilaksanakan pemilihan umum. Sebelumnya, pada 7 Pebruari 1970, Presiden Soeharto telah menyerukan kepada partai-partai politik untuk memikirkan pengelompokan diri di samping adanya Golongan Karya. Pengelompokan tersebut mempunyai tujuan jangka pendek, yakni untuk mempertahankan

¹ Lihat Pranarka, A.M.W., *op. cit.*, hal. 302.

stabilitas nasional dan kelancaran pembangunan. Sebagai tujuan jangka panjang adalah penyederhanaan kepartaian secara konstitusional sesuai dengan Ketetapan No. XXII/MPRS/1966. Gagasan penyederhanaan partai itu tidak hanya berarti pengurangan jumlahnya, tetapi lebih penting daripada itu adalah perombakan pola kerja menuju orientasi program.

Tentang gagasan pengelompokan itu, Presiden Soeharto menyatakan bahwa di samping asas-asas yang dianut bersama, yaitu Pancasila dan UUD 1945, dasar pengelompokan itu sebaiknya adalah persamaan tekanan pada aspek-aspek pembangunan. Semua partai jelas berpendapat bahwa pembangunan material maupun spiritual harus dilaksanakan, tetapi sebagian partai memperjuangkan agar aspek-aspek spiritual lebih diperhatikan, sedangkan sebagian lagi memperjuangkan tekanan pada pembangunan material. Atas dasar kenyataan ini disarankan pembentukan dua kelompok, yakni: (a) kelompok material-spiritual, yang terdiri dari PNI, Murba, IPKI, Partai Katolik dan Parkindo; dan (b) kelompok spiritual-material, yang menekankan pembangunan spiritual tanpa mengabaikan aspek material, terdiri dari NU, Parmusi, PSII dan Perti.

Proses pengelompokan tersebut merupakan langkah ke arah penyederhanaan. PNI antara lain menyatakan bahwa proses ini dalam gradasinya dapat berbentuk kerjasama antara partai, kemudian konfederasi dan akhirnya fusi. Pada tanggal 9 Maret 1970, terjadi realisasi pengelompokan partai. Dibentuklah Kelompok Demokrasi Pembangunan yang terdiri dari PNI, Partai Katolik, Parkindo, IPKI dan Murba. Disusul dengan pengelompokan Persatuan Pembangunan pada tanggal 13 Maret 1970 yang terdiri dari NU, Parmusi, PSII dan Perti.

Dalam Pemilihan Umum 1971, Golkar sebagai kekuatan sosial politik yang baru, tampil dalam gelanggang politik nasional dan mendapatkan suara di atas 60% dari *populair vote*.

Kemenangan itu kiranya disebabkan antara lain karena dua hal berikut, yaitu: *pertama*, rakyat sudah *phobi* terhadap partai politik karena selama bertahun-tahun dengan sistem partai politik tidak mewujudkan stabilitas, ketenangan dan kesejahteraan; *kedua*, rakyat menumpahkan harapan dan kepercayaan untuk melaksanakan cita-cita nasional kepada Golkar yang bersatu dengan ABRI. Setelah Golkar menang dalam Pemilihan Umum pada tahun 1971, maka organisasi-organisasi sosial ditata agar mereka sesuai dengan semangat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945. Hal ini merupakan upaya politik untuk membuka jalan ke arah kegiatan-kegiatan kekarayaan. Pengelompokan-pengelompokan berdasar pada kekarayaan akan mengakibatkan fungsionalisasi dan profesionalisasi karya, menjadi tulang punggung kegiatan dalam suatu masyarakat yang sedang membangun. Sebagai

bagian mekanisme politik nasional, di satu pihak Golongan Karya bertugas untuk menghidupkan dan menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk membangun melalui pembentukan organisasi profesi atau fungsional, karena mereka secara langsung akan menangani masalah-masalah pembangunan. Sementara di pihak lain Golongan Karya harus mampu menjadi penyalur aspirasi kepentingan-kepentingan golongan profesi dan golongan fungsional untuk selanjutnya diperjuangkan dalam tataran politik nasional. Konsep dasar pengaturan kerja tersebut, semata-mata untuk mengadakan diferensiasi antara wadah yang berjuang secara politis dan wadah-wadah yang langsung berkeimpung dalam pelaksanaan pembangunan. Hal tersebut perlu ditegaskan, sebab bila tidak, secara berangsur-angsur akan tumbuh kecenderungan-kecenderungan lama, yakni tergesernya bentuk-bentuk perjuangan ke arah pereaturan politik praktis dengan menggunakan jalur-jalur organisasi kemasyarakatan sebagai basis-basis formal maupun non-formal, dan melupakan tuntutan pembangunan yang sesungguhnya. Dengan pembagian kerja dalam berbagai wadah-wadah baru ini, masing-masing dengan tugasnya yang nyata, diharapkan partisipasi rakyat akan makin meluas dan makin meningkat, terutama dalam rangka pelaksanaan pembangunan, secara tertib dan tertata baik.

Konsep profesionalisasi dan fungsionalisasi organisasi masyarakat lahir sebagai reaksi terhadap kesimpangsiuran dalam pola kehidupan kelembagaan di masyarakat Indonesia, yang terlalu diselubungi oleh pereaturan ideologis-politis.

Dalam pola kehidupan masyarakat di masa lalu, dan terutama dalam periode Orde Lama, terdapat kesimpangsiuran yang akhirnya bermuara pada kemaacetan-kemaacetan serta konflik-konflik destruktif baik ditinjau dari sudut politik maupun dari sudut pembangunan. Kelompok-kelompok karya tidak lagi berdiri secara independen, tetapi merupakan bagian kelompok-kelompok ideologi dan politik. Kedudukan organisasi dengan status sebagai "onderbouw" tidak lagi menunjukkan perbedaan yang jelas antara perjuangan politis dan perjuangan karya. Dua gejala yang kurang sehat telah menandai periode itu. *Pertama*, perjuangan karya menjadi identik dengan perjuangan politik; *kedua*, perjuangan dan politik itu sendiri hanya berupa pertentangan-pertentangan ideologi, dan sering kali hanya berupa pertentangan antara ambisi-ambisi pribadi. Dengan demikian keseluruhan dinamik dalam masyarakat hanya diwarnai oleh konflik-konflik politik praktis yang merusak.

Golongan Karya sebagai realisasi cita-cita pembentukan golongan-golongan fungsional dalam lembaga-lembaga masyarakat, melalui perwakilannya di MPR, DPR, dan DPRD mengambil fungsi sebagai pengimbang dan

pengarah dengan satu acuan ideologis yaitu Pancasila dan satu acuan konstitusi yaitu UUD 1945. Bersamaan dengan itu pula Golongan Karya membuka jalan bagi pembentukan kelompok-kelompok kekarya, yang kemudian bergerak dalam tataran kerja untuk membangun. Mereka diharapkan menjadi tulang punggung dalam masyarakat yang sedang membangun, yakni sebagai elemen-elemen yang menggerakkan roda pembangunan. Kelembagaan-kelembagaan masyarakat yang baru ini di samping sebagai tuntutan perkembangan jaman itu sendiri, pada dasarnya merupakan konsekuensi logis cita-cita Orde Baru. Satu ciri khas pengelompokan-pengelompokan baru ini adalah dilepaskannya organisasi-organisasi massa dari afiliasinya dengan partai-partai politik. Kemudian secara bersamaan mereka menghimpun diri dalam satu wadah baru, dengan satu anggaran dasar dan satu cita-cita perjuangan, yakni untuk kepentingan profesinya termasuk kesejahteraan anggotanya, dalam rangka berkarya untuk pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Meskipun arah pembangunan politik semakin jelas, tetapi politik riil dalam kenyataannya masih mengandung adanya konflik ideologi, terutama antara golongan keagamaan dan golongan kebangsaan. Hal ini muncul pada kampanye-kampanye dalam beberapa pemilihan umum yang hampir selalu diwarnai oleh isu dan slogan keagamaan (Islam). Konflik ideologis muncul dalam Sidang Umum MPR 1973, khususnya dalam usaha menolak Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam GBHN, dan Pendidikan Moral Pancasila (PMP). Argumentasi-argumentasi yang diajukan tidak mengacau kepada Pancasila melainkan beracuan dari hukum-hukum agama. Agama menjadi dalil politik. Konflik ini tampak lebih lanjut dalam membahas RUU Perkawinan. Peristiwa Malari 1974 tampaknya juga mengandung latar belakang ideologis yang kompleks; baik yang bersifat keagamaan maupun yang bersifat non-keagamaan.

Sementara itu dalam perkembangan kehidupan kepartaian, arah kristalisasi partai politik menjadi semakin jelas. Pada tahun 1975 telah diberlakukan Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang menetapkan adanya dua Partai Politik dan Golongan Karya. Untuk kesekian kalinya konflik ideologi muncul lagi dalam pembahasan itu, meskipun pemunculannya lebih canggih bilamana dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Dalam membahas masalah RUU Parpol dan Golkar yang menyangkut bidang ideologi, tuntutan dari pihak partai politik, khususnya PPP, adalah dicantumkannya asas khusus dalam anggaran dasar masing-masing kekuatan sosial politik. Golkar dan fraksi lain sebagai golongan kebangsaan menganggap tidak perlu mencantumkan asas khusus di samping asas Pancasila, tetapi golongan agama bersikeras mencantumkan asas khusus dalam anggaran dasarnya. Akhirnya sebagai kompromi, asas khusus sepakat masuk dalam ang-

garan dasar masing-masing kekuatan sosial politik. Hal ini berarti, bahwa sesuai dengan prinsip hukum, adanya asas khusus menghilangkan asas yang bersifat umum. Konsekuensi lebih lanjut, asas Islam akan meniadakan asas Pancasila. Pola pikir ini tampak dalam perkembangan politik selanjutnya. Asas Islam dalam PPP ternyata dimanfaatkan untuk mengeksploitasi agama demi untuk kepentingan politik, terutama dalam Pemilihan Umum tahun 1977, dan di dalam praktek politik kemasyarakatan. Kampanye pemilihan umum memanfaatkan ayat-ayat suci keagamaan guna membangkitkan emosi dan dukungan rakyat. Memang tidak jarang bahwa Golkar sebagai kekuatan pembaharu yang mempunyai identitas sendiri berdasarkan wawasan kebangsaan hanyut tenggelam dalam kampanye politik yang bersifat keagamaan. Situasi ini terjadi terus sampai dengan menjelang Sidang Umum MPR 1978, di mana semangat keagamaan dimanfaatkan untuk tujuan politik sempit. Dalam masa ini kembali masalah ideologis mewarnai suasana politik saat itu; terjadi penolakan eksistensi Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam GBHN, dan penolakan terhadap Rancangan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila. Sementara itu melalui forum di luar Majelis dilakukan usaha mengelola emosi massa dengan berbagai isu politik, yang diarahkan kepada garis singgung yang sama dalam mencapai tujuan politik tertentu.

Kejadian-kejadian semacam itu di satu pihak membuktikan bahwa pembangunan politik yang sudah dijalankan telah membuktikan kemajuan-kemajuan yang sangat berarti. Namun juga harus diakui bahwa masih terdapat kerawanan-kerawanan baik yang potensial maupun yang riil yang hakikatnya bersifat ideologis. Hal seperti ini masih terjadi pula dalam kampanye Pemilu pada tahun 1982.

Demikianlah maka di dalam pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1982, Presiden Soeharto mengemukakan:

"Adanya asas lain -- di samping asas Pancasila -- yang menjadi ciri khas dari partai itu akan merangsang unsur-unsur ekstrem -- baik dari dalam maupun dari luar -- untuk lebih menonjolkan asas yang lain itu pada saat-saat perjuangan politik mencapai bentuknya yang nyata, seperti pada masa-masa menjelang Pemilihan Umum. Didorong oleh naluri untuk menunjukkan identitas golongan, maka asas lain inilah -- bukan asas Pancasila -- yang ditonjolkan dalam kampanye. Ini mudah akan merangsang fanatisme kelompok yang sempit, yang dapat dimanfaatkan oleh golongan ekstrem yang terdapat dalam kelompok yang bersangkutan atau di luarnya, yang sulit dikendalikan. Inilah antara lain yang menjadi sebab mengapa dalam musim kampanye Pemilu yang lalu, di sana-sini timbul kebringasan yang telah mengarah kepada kekerasan dalam perjuangan politik, yang akhirnya mendatangkan korban jiwa.

Berdasarkan pada kenyataan serta belajar dari pengalaman pahit itu, maka semua kekuatan sosial politik, khususnya Partai Politik sebaiknya hanya mengikatkan diri pada asas Pancasila. Saya yakin dengan sikap yang demikian partai yang bersangkutan akan dapat semakin kokoh dan makin memperoleh kepercayaan dari rakyat.

Bukankah rakyat sudah bertekad untuk bersama-sama mengamalkan Pancasila? Karena dengan mengamalkan Pancasila dan dalam alam Pancasila itulah, rakyat kita yang penuh kemajemukan itu -- termasuk majemuk dalam hal agama -- akan dapat menumbuhkan dan mengamalkan kebhinnekaan itu dalam suasana tenteram dan kekeluargaan."

Selanjutnya Presiden Soeharto mengemukakan:

"Pikiran-pikiran kita mengenai politik, cara-cara kita berpolitik, hendaknya tetap bersumber dan memancarkan nilai-nilai luhur dari Pancasila itu. Pancasila harus berfungsi sebagai pengendali dari kehidupan politik kita. Dengan landasan pada Pancasila itulah kita susun program-program dan kita perjuangkan pelaksanaan program-program tersebut, program-program untuk mengisi kehidupan kita bersama dalam mencapai kesejahteraan material dan spiritual. Dengan memperjuangkan program-program pembangunan yang demikian itu, dengan kemungkinan penonjolan dan perbedaan dalam tekanan dan pengutamaan, maka akan terciptalah dorongan dinamika untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan lahir dan batin, tetapi dengan tetap berpegang teguh pada kesatuan dan keutuhan landasan ideologi yang telah kita sepakati bersama: Pancasila."

Kesimpulan-kesimpulan yang dikemukakan oleh Presiden itu memang ditarik secara tepat dan didasarkan atas pengalaman sejarah.

Di dalam Sidang Umum yang diselenggarakan pada bulan Maret 1983, MPR sepakat menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas kekuatan sosial politik. Hal ini tercantum dalam Ketetapan MPR-RI No. II/MPR/1983 tentang GBHN, sebagai berikut:

"Untuk memantapkan stabilitas di bidang politik haruslah diusahakan makin kokohnya persatuan dan kesatuan bangsa serta makin tegak tumbuhnya kehidupan yang konstitusional, demokratis berdasarkan hukum berlandaskan UUD 1945. Dalam rangka ini dan demi kelestarian dan pengamalan Pancasila, kekuatan-kekuatan sosial politik khususnya Partai Politik dan Golongan Karya harus benar-benar menjadi kekuatan sosial politik yang hanya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Di samping itu harus makin digalakkan usaha memasyarakatkan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) yang dalam Pelita III telah dilaksanakan dengan hasil-hasil yang positif. Usaha-usaha ini merupakan bagian dari langkah-langkah pembangunan di bidang politik."

Seterusnya dikemukakan:

"Peranan kekuatan-kekuatan sosial politik khususnya Partai-partai Politik dan Golongan Karya sangat penting artinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, serta sebagai modal dasar pembangunan nasional. Dalam rangka ini demi kelestarian dan pengamalan Pancasila, Partai Politik dan Golongan Karya harus benar-benar menjadi kekuatan sosial politik yang hanya berasaskan Pancasila, sebagai satu-satunya asas. Selanjutnya perlu ditingkatkan kegiatan dan peranan Partai Politik dan Golongan Karya dalam melaksanakan pendidikan politik serta dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat yang berorientasi kepada program-program pembangunan secara jujur, sehat dan bertanggung jawab demi tercapainya tujuan nasional."

Dalam pada itu MPR bahkan menegaskan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Dengan ini problem ideologis telah diberi jawaban secara mendasar.

CATATAN PENUTUP

Dilihat dari perkembangannya, sejarah kehidupan organisasi kemasyarakatan dan partai politik di Indonesia selalu menampakkan adanya suatu pola tertentu. Bentuk pola tersebut adalah suatu kepelbagaian dalam kesatuan, atau pluriformitas dalam unitas, yang lebih dikenal sebagai *kebhinnekatunggalikaan*.

Dalam dinamika tersebut terkandung adanya faktor-faktor yang membentuk kebhinnekaan, di samping ada pula faktor-faktor yang membentuk ketunggalikaan. Dalam sejarah pergerakan nasional, faktor-faktor yang memacu kepada kebhinnekaan misalnya: paham-paham kedaerahan, ideologi-ideologi keagamaan maupun non-keagamaan yang datang dari luar, sementara faktor yang memacu ketunggalikaan adalah tumbuhnya ideologi kebangsaan yang menopang tampilnya bangsa Indonesia sebagai *nation modern*. Ideologi Kebangsaan inilah yang secara mendasar dan menyeluruh mengantarkan bangsa Indonesia sampai kepada Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Ideologi Kebangsaan ini mampu melandasi semua pihak, mengatasi semua golongan, *mrangkani* segala aliran, meninggalkan segala pemisahan dan perbedaan diskriminatif berdasarkan atas kedaerahan, asal-usul, keturunan, status sosial, agama dan keyakinan, sehingga diajarkanlah dalil *semua buat satu, dan satu buat semua*. Dalam Ideologi Kebangsaan tersebut terkandung cara berpikir yang sintetis integralistik, yang mempunyai daya untuk *momot* dan *ngemot* kenyataan yang kompleks dan majemuk serta dengan kemampuan menelusuri akar-akarnya dan menelusuri pula interaksi, interrelasi, dan interdependensinya, sehingga dapat menemukan titik temu yang menyatukan, mendamaikan secara kreatif.¹

Pada dasarnya dinamik kebhinnekatunggalikaan mengandung unsur-unsur yang bersifat menyatukan (integratif) dan unsur-unsur yang bersifat memisah-pecahkan (disintegratif). Hal itu berarti bahwa bangsa dan negara akan mengalami keterpisahan dan perpecahan (disintegratif), manakala unsur-unsur kebhinnekaan diberlakukan ataupun dipaksakan kepada keseluruhan. Dalam sejarah perkembangan organisasi kemasyarakatan dan partai politik, bangsa Indonesia pernah ditempatkan dalam situasi yang demikian. Pada saat itu keadaan negara labil, karena diliputi dengan konflik-konflik politik yang pada dasarnya bersifat ideologis. Kebhinnekaan dalam ideologi -- khususnya karena dianut ideologi-ideologi yang datang dari luar, berusaha memaksakan untuk diberlakukan bagi keseluruhan kehidupan bangsa dan

¹Lihat, Dr. A.M.W. Pranarka, *Relevansi Ajaran-ajaran Ki Hadjar Dewantara Dewasa Ini dan Masa Mendatang*, suatu ulasan disampaikan pada saat pengukuhan Konsorsium LPK Sarjana Wiyata Periode 1984-1988 di Pendopo Majelis Luhur Perguruan Taman Siswa, Yogyakarta, tanggal 20 Mei 1984.

masyarakat. Namun ideologi kebangsaan mampu mengatasi situasi yang disintegratif tersebut dalam satu ikatan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara Indonesia, seperti tercermin dalam Sumpah Pemuda -- Pancasila dan UUD 1945.

Konflik ideologi yang terjadi bukan saja menimpa kehidupan politik/partai politik, melainkan meluas ke dalam kehidupan organisasi kemasyarakatan. Organisasi fungsional dan profesional dalam masyarakat menjadi ajang pertarungan politik yang amat diwarnai oleh ideologi-ideologi sempit. Terjadilah proses politisasi. Dalam keadaan seperti itu, organisasi kemasyarakatan menjadi terkotak-kotak, baik dalam orientasi maupun dalam programnya, sehingga sulit untuk mencapai kesamaan langkah dan kesamaan tujuan.

Memetik dari pengalaman mengikuti perkembangan organisasi kemasyarakatan dan partai politik, maka suatu kesimpulan yang perlu dikemukakan adalah pentingnya dibedakan antara agama dan ideologi. Selama hal ini tidak dilakukan, amat sulit untuk mengidentifikasi persoalan yang timbul dalam masyarakat. Kesimpulan lain adalah perlunya sikap kritis terhadap ideologi-ideologi non-keagamaan, yang lazim datang dari luar, khususnya Barat. Ideologi-ideologi itu mempunyai konteks perkembangannya sendiri, yang tidak selalu sama dengan konteks Indonesia.

Sementara melalui ideologi kebangsaan, faktor-faktor kebhinnekaan dapat dirangkum dalam ketunggalikaan, bahkan diperkaya dan memperkaya. Penegasan untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen merupakan kesimpulan yang tepat dan cermat yang diangkat dari pengalaman sejarah. Dari sejarah itu pula bangsa Indonesia belajar bahwa acuan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara adalah acuan kebangsaan: dasar negara kebangsaan, konstitusi kebangsaan dan ideologi kebangsaan.

Sidang Umum MPR 1983 dan lima RUU yang sudah diajukan pemerintah ke DPR, merupakan bagian dari proses sejarah perkembangan kehidupan organisasi kemasyarakatan dan partai politik, yang dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia, perlu pula ditata berdasarkan acuan kebangsaan sebagai acuan bhinneka tunggal ika. Dalam pasal 2 RUU tentang Organisasi Kemasyarakatan itulah ditegaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi kemasyarakatan, dalam arti bahwa Pancasila adalah satu-satunya asas dalam kehidupan *bermasyarakat-berbangsa dan bernegara*.

Dengan semakin dikajinya sejarah perkembangan organisasi kemasyarakatan dan partai politik, maka pola *kebhinnekatunggalikaan* menjadi semakin jelas dan semakin eksplisit. Dengan cara demikian problematik dalam organisasi kemasyarakatan dan partai politik juga menjadi semakin jelas dan

gamblang untuk diidentifikasi. Itu juga berarti bahwa problem ideologi akan semakin "dikurangi," dan salah satu sumber konflik pokok dan menahun dalam organisasi kemasyarakatan dan partai politik bisa dijauhkan. Namun demikian bukan berarti bahwa tidak ada masalah lagi. Mungkin sekali dalam perkembangan yang akan datang muncul persoalan sosial ekonomi dan internasional sebagai persoalan-persoalan yang mewarnai dinamika politik. Dugaan ini diperkuat dengan tumbuhnya golongan-golongan menengah sebagai akibat dari pembangunan yang sudah dilakukan. Golongan tersebut bisa melemparkan aspirasi-aspirasi baru khususnya dalam bidang politik dan sosial ekonomi, sehingga bukan tidak mungkin mereka akan mencari saluran-saluran aspirasinya melalui ideologi yang bisa memuat dan mendukung perjuangannya. Di samping itu pembangunan telah pula membuat bangsa dan negara kita menjadi lebih diperhitungkan di dalam percaturan internasional.

Kehidupan masyarakat -- bangsa dan negara, seperti tampak dalam sejarah, selalu sarat dengan konflik, baik yang potensial maupun yang riil, baik yang laten maupun yang tersingkap. Masyarakat yang bhinneka tunggal ika adalah masyarakat yang tidak luput dari konflik-konflik tersebut. Namun di sinilah letak kekuatan alam pikiran khas Indonesia yang mampu menyatukan dan membuat sintesa yang integral dari keterpisahan -- keragaman dan kebhinnekaan. Karena hanya dengan pelaksanaan kehidupan yang *tunggalikalah*, kebhinnekaan bisa dihayati secara berbudaya dan manusiawi, di mana semua pihak sama harkat dan martabatnya. Alam pikiran itu pulalah yang telah melahirkan Pancasila. Maka Pancasila sebagai satu-satunya asas akan mampu mengatasi konflik, sehingga bisa menciptakan keadaan bangsa dan negara lebih sejahtera.

Dialektika Struktur dan Kultur dalam Proses Pembaharuan Politik Orde Baru

H. Anton DJAWAMAKU*

SUATU KRITIK ATAS TEORI-TEORI POLITIK

Politik adalah gejala yang amat menyangkut manusia. Manusia disebut "Zoon politikon" karena kodratnya ia selalu hidup bermasyarakat. Tampaknya sejak dahulu manusia selalu mengkaji politik. Hal itu tampak dalam pemikiran-pemikiran Yunani sejak sebelum Plato, Romawi dan pemikiran Barat umumnya. Di dunia Timur pemikiran-pemikiran mengenai politik antara lain telah tampak dalam kebudayaan India kuno, Cina dan di Indonesia dapat disimak misalnya saja dalam buku Negara Kertagama, Pararaton, Babad Tanah Jawi, dan sebagainya.

Di samping itu bisa diandaikan bahwa para aktor politik seperti raja, ksatria, monarki, sosialis dan komunis selalu berpikir terus mengenai politik. Oleh karena itu tidak mengherankan berkembangnya teori-teori politik baik yang bersifat akademis maupun praktis. Marx misalnya mengemukakan pemikiran bahwa: "berteleori adalah untuk mengubah dunia, bukan hanya mengubah pengertian tentang dunia. Pemikiran ini kemudian dikembangkan oleh Lenin, Stalin, Mao dan mempengaruhi perkembangan pemikiran-pemikiran, baik yang bersifat Marxis maupun non-Marxis.

Dewasa ini manusia masih tetap disibukkan pula dengan teori-teori politik. Hal ini tampak dalam perkembangan aliran pemikiran Evolusionisme, Revolusionisme, pemikiran Strukturalis, Fungsionalis dan Idealis. Bahkan agama pun dijadikan sumber dan pangkalan dari ideologi-ideologi politik. Pada dasarnya teori-teori itu berusaha untuk mewujudkan masyarakat manusia yang sempurna. Walaupun demikian tampaknya belum ada teori politik yang betul-betul memuaskan. Bahkan situasi teori-teori politik yang ada saling berbeda dan bertentangan, baik di dalam teori itu sendiri maupun

*Staf CSIS.

antara teori yang satu dan lainnya. Teori liberal diperlawankan dengan teori totaliter; teori Evolusionisme diperlawankan dengan teori Revolusionisme, teori Utopianisme diperlawankan dengan teori realisme, teori keagamaan diperlawankan dengan teori Sekularisme.

Kenyataan-kenyataan itu merupakan problematik dan mendorong lahirnya teori tentang teori-teori politik itu sendiri. Dengan demikian orang didorong untuk mengembangkan pemikiran mengenai teori tentang teori-teori politik.¹ Hal ini merupakan manifestasi situasi kritis yang dihadapi. Orang mau mengadakan penilaian, mengapa terjadi perbedaan dan bahkan pertentangan antara teori-teori politik yang ada dan mengapa semua teori-teori itu selalu tidak memuaskan? Dan mengapa tak ada teori-teori yang sempurna?

Kesalahan terbesar dari teori-teori yang berkembang sampai sekarang ini adalah: melepaskan politik dari induknya yaitu manusia. Inilah kesalahan yang dilakukan oleh Machiavelli dan Machiavellisme. Sebagaimana diungkapkan oleh Cassirer: "Seluruh argumentasi Machiavelli adalah jelas dan terpadu. Logikanya begitu sempurna. Kalau kita menerima premisa-premisanya kita tak dapat menghindari kesimpulan-kesimpulannya. Dengan Machiavelli kita berdiri pada pintu gerbang dunia modern. Keinginan berakhirnya dengan tercapainya Negara memiliki otonomi sepenuhnya. Hal ini membawa akibat yang paling disukai. Negara sepenuhnya bebas: tetapi pada saat yang sama menjadi terasing secara lengkap. Pisau analisa pemikiran Machiavellis telah memotong semua benang yang mana generasi-generasi pembentuk negara telah mengikatkan kepada seluruh organ eksistensi manusia. Dunia politik telah kehilangan hubungannya tidak hanya dengan agama atau metafisika, tetapi juga dengan semua bentuk-bentuk etik manusia dan kehidupan budaya."²

Menurut Prof. Drijarkara, negara janganlah dipandang sebagai batu yang tetap tidak berubah (itu pandangan statis). Negara adalah kehidupan, jadi aksi, gerak. Agar supaya pandangan kita dinamis, kesampingkanlah sebentar istilah-istilah yang biasa, seperti: bernegara, mempunyai negara dan sebagainya. Sebab semua itu membayangkan seolah-olah negara itu adalah sesuatu, yang berdiri sendiri di luar perbuatan manusia, yang terus-menerus? Manusia itu tidak bernegara, melainkan menegara! Ia menegarakan diri sendiri dan sesama manusia dan tanahnya dengan seluruh keadaannya.³ Apa yang di-

¹Sebuah contoh mengenai usaha seperti ini dilakukan oleh A.M.W. Pranarka, *Sejarah Perkembangan Pemikiran tentang Pancasila Sebagai Ideologi Dasar Negara dan Sumber Hukum*. Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum yang dipertahankan dalam Rapat Senat Guru Besar Universitas Katolik Parahyangan Bandung pada tanggal 28 April 1984.

²Ernst Cassirer, *The Problem of Knowledge*, New Haven: Yale University Press, 1978, hal. 76.

³Prof.Dr. N. Drijarkara S.J., "Kehidupan Negara" dalam Kumpulan Karangan Almarhum Prof.Dr. N. Drijarkara (tanpa tahun), hal. 115.

ungkapkan oleh Prof. Drijarkara itu memang dapat diterapkan pada kenyataan kehidupan politik. Dari sejarah perkembangan negara dan politik semakin terasa perlunya menempatkan perpolitikan dalam kubu kemanusiaan.

Politik selalu menggejala, menjadi konkrit, mewujudkan dalam sejarah, akan selalu mewujudkan diri dalam rangka proses perkembangan manusia. Manusia adalah inti utama dari segala realita politik. Dengan mendasarkan diri pada manusia sebagai titik inti, maka kita akan lebih dapat memahami mengapa realita politik itu begitu kompleks, mengapa realita politik selalu berkembang, berubah, mengapa realita politik membawa berbagai ketegangan-ketegangan, meminta kemajuan-kemajuan. Adalah suatu keharusan bahwa perkembangan politik meminta adanya pandangan dasar tentang manusia, adanya satu antropologi.

Jadi tragedi dari usaha Machiavelli dan usaha-usaha modern dalam hal memandang negara adalah bahwa negara dan perpolitikan dilepaskan dari titik pangkalnya yang utama: ialah manusia. Pemikiran yang demikian itu sekurang-kurangnya menyangkut dua hal:

1. Kemustahilan (absurditas) cita-cita membangun masyarakat yang sempurna. Politik sebagai fenomena manusia tentu tidak sempurna. Karena manusia tetap makhluk yang tidak sempurna, sekalipun selalu berusaha untuk menjadi sempurna. Seluruh kegiatan manusia adalah gabungan dari dinamika dan keterbatasan. Teori-teori politik yang berusaha mewujudkan masyarakat sempurna pada dasarnya berarti mengabaikan sifat, hakikat, kodrat manusia, inti utama dari segala realita politik. Pemikiran yang demikian itu adalah utopianisme dan oleh karena itu absurditas. Masalahnya adalah bagaimana manusia dan seluruh masyarakat dapat hidup mengembangkan diri dalam situasi politik yang memiliki keterbatasan-keterbatasan. Dalam hal ini eksistensi manusia harus menjadi landasan yang obyektif dan dinamis dari pengembangan teori-teori politik.
2. Kesepihakan (Pars-pro-totoisme). Yaitu anggapan bahwa bagian dari manusia seolah-olah seluruh manusia. Akibatnya timbul teori-teori yang deterministik, yang memutlakkan salah satu aspek saja. Misalnya kita mengenal Determinisme Ekonomi, Determinisme Psikologi, Determinisme Pemikiran, Determinisme Keturunan, Determinisme Ras dan sebagainya.

Dengan demikian maka teori tentang teori-teori politik akhirnya harus menyadari bahwa titik tolak dari politik adalah manusia. Manusia yang selalu berada di dalam proses mengembangkan diri, membangun dirinya terus-menerus. Manusialah yang mempunyai dinamika, manusialah yang berpolitik, oleh karena itu manusia harus menjadi sumber dikembangkannya teori-teori politik.

DIALEKTIKA STRUKTUR DAN KULTUR

Kita berpijak pada kenyataan bahwa manusia adalah inti utama dari segala realita politik. Maka titik tolak obyektif dari masalah pembangunan politik adalah manusia, dengan tujuan akhir manusia pula. Manusia adalah sangkan-paran politik. Dengan meminjam vokabuler Aristoteles, bisa dikatakan bahwa manusia adalah *causa efficien* dan serta-merta juga *causa finalis* di dalam pembangunan politik. Dengan demikian usaha-usaha pembangunan politik harus didasarkan atas pemahaman kita mengenai manusia itu.

Pertama, bahwa hidup dan perkembangan manusia adalah dinamis dan evolutif.¹ Artinya manusia selalu berusaha memberi jawaban terhadap tuntutan-tuntutan situasi, sehingga memungkinkan setiap manusia bersama-sama mengembangkan hidupnya selaras dengan martabat kemanusiaan. Atas dasar itu, maka politik sebagai bagian dari hidup dan perkembangan manusia juga mempunyai ciri yang dinamis dan evolutif. *Kedua*, bahwa manusia selalu mengalami ketegangan eksistensial dalam dirinya, yaitu ketegangan antara dinamika dan keterbatasan; antara kebhinnekaan dan ketunggalikaan; antara eksternalisasi dan internalisasi; antara egoisme dan altruisme; antara spiritual dan material; antara introvetisme dan ekstrovetisme; antara kuantitatif dan kualitatif; antara individu dan sosial; antara inovasi dan konservatif.²

Oleh karena itu hidup manusia menjadi sangat kompleks dan dinamis. Kompleksitas keadaan yang dihadapi manusia ini selalu diwarnai pula oleh faktor ketidakpastian. Sementara itu manusia harus tetap dinamis agar dapat mempertahankan kelangsungan eksistensi dan berupaya meningkatkan martabat kemanusiaan. Jadi manusia harus membuat pilihan-pilihan dalam situasi yang serba kompleks, serba tidak pasti, bahkan mungkin dalam situasi kebingungan. Pilihan-pilihan itu berlangsung dalam proses dialektis yang tak ada habisnya, terus-menerus menyesuaikan diri, menyusun kembali, memberi

¹Evolusi yang diartikan di sini tidak sebagai doktrin, melainkan sebagai fakta. Sejarah pengetahuan menunjukkan bahwa segala jenis pengetahuan manusia sifatnya evolutif. Lihat A.M.W. Pranarka, *op. cit.*, hal. 397-404.

²Presiden Soeharto ketika menerima para perwira senior ABRI di Tapos-Bogor tanggal 17 Juli 1983 menerangkan ketegangan eksistensial ini dengan menguraikan butir-butir mutiara warisan budaya bangsa Indonesia, yaitu ilmu "kasunyatan" (melihat kenyataan dengan pancaindera, perasaan dan rasio), "Sangkan paraning dumadi" (dari mana dan ke mana manusia itu), serta "kasampurnaning urip" (hidup bahagia di dunia dan akhirat). Ia juga menerangkan falsafah yang terkandung di dalam kata-kata: "Ha na ea ra ka, da ta sa wa la, dan pa da ja ya nya." Manusia diciptakan oleh Penciptanya lengkap dengan cipta, rasa, karsa, panca-indra serta sifat-sifat baik dan buruk, *Antara*, 18 Juli 1983. Lihat juga Soedjono Hoemardani, *Suatu Ajaran tentang Hidup Manusia dan Hubungannya dengan Tuhan yang Digali dari Kedalaman Makna Huruf Jawa*, Jakarta, 1981. Hal-hal tersebut menunjukkan bahwa pengalaman tegangan hidup dan kehidupan itu sudah menjadi salah satu unsur ajaran di dalam kebudayaan kita.

wujud baru kepada apa yang telah diperoleh. Dengan perkataan lain hidup manusia pada dasarnya merupakan dialektika antara struktur dan kultur.¹ Dalam proses itulah manusia terus-menerus berusaha merealisasikan dirinya, baik dalam kehidupan masing-masing manusia (individual) maupun dalam kehidupan bersama sesamanya (kolektif).

Kehidupan politik sebagai bagian dari kehidupan manusia juga merupakan dialektika antara struktur dan kultur. Jadi sistem politik akan merupakan ketegangan terus-menerus antara struktur dan kultur politik. Hal ini dapat berkembang ke arah yang positif, kreatif dan konstruktif, tetapi juga sebaliknya dapat menjurus ke arah yang kurang menguntungkan bahkan menghancurkan. Perkembangan yang kurang sehat, misalnya tercipta suasana iuxtapositif antara aspek struktur dan aspek kultur. Dalam keadaan ini perkembangan masyarakat menghendaki sesuatu yang baru, yang lebih baik, akan tetapi keadaannya tidak menentu. Situasi konflik terjadi secara mendalam apabila terjadi suasana opositif antara aspek struktur dan aspek kultur. Suatu perkembangan yang baik adalah apabila terdapat pola asosiatif antara aspek struktur dan aspek kultur. Di sini terdapat suatu sintesa kreatif. Oleh karena itu interaksi dan interelasi antara struktur dan kultur politik harus dikembangkan sedemikian rupa agar selalu menjadi faktor yang konstruktif bagi perkembangan manusia, bukan sebaliknya.

Dengan konsep di atas sebenarnya kita harus berusaha untuk menjauhkan aspirasi-aspirasi dan teori-teori politik yang utopianistik. Sebab aspirasi dan teori yang demikian itu, di samping mengingkari keterbatasan manusia sekaligus juga menempatkan manusia di luar konteks politik. Akibatnya manusia yang merupakan subyek politik ini selalu merasa tidak puas, bahkan terasing dari teori-teori maupun kenyataan politik. Politik bukanlah sesuatu di luar subyeknya, melainkan sesuatu yang harus diciptakan dan dikerjakan oleh dan demi subyek politik itu sendiri: yaitu manusia. Di samping itu, dengan konsep di atas kita juga berusaha untuk menjauhkan aspirasi-aspirasi dan teori-teori yang bersifat deterministik mengenai politik dan pembangunan politik. Sebab aspirasi dan teori yang demikian ini pada dasarnya mengkotak-kotakkan manusia dalam kesempitan-kesempitan berpikir. Akibatnya manusia dijerat dan dipecah-pecah dalam sistem-sistem dan berbagai sub-sistem. Hal ini yang secara fundamental bertentangan dengan pemikiran untuk membangun manusia seutuhnya secara realistik eksistensial.

Oleh karena itu pembangunan politik yang selalu mengandung dialektika antara struktur dan kultur, dengan menempatkan manusia inti utama dari se-

¹Mengenai dialektika struktur dan kultur ini antara lain lihat C.A. van Peursen, *Strategi Kebudayaan*, diindonesiakan oleh Dick Hartoko (Penerbit Kanisius Yogyakarta dan BPK Gunung Mulia, Jakarta), 1976.

gala realita politik, menjadi penting sekali. Aktualisasi kultur selalu melalui struktur. Relevansi dari struktur adalah kalau ia merupakan fungsi bagi kultur. Suatu saat pembangunan politik mungkin lebih menekankan struktur, tetapi tidak boleh mengabaikan kultur; sebaliknya di waktu lain mungkin akan lebih menekankan aspek kultur, tetapi tanpa mengabaikan sama sekali segi struktur. Memutlakkan kultur yang akhirnya sampai pada keinginan untuk merombak struktur demi struktur, membawa manusia kepada absurditas. Menekankan pada aspek struktur tanpa memberi perhatian kepada segi kultur, tiada lain adalah mekanisme yang totaliter. Apabila struktur dan kultur tidak berfungsi secara dinamis, maka situasi politik akan mengalami kejenuhan dan berkembang menjadi tidak sehat.

Karena hal ini, dialektika struktur dan kultur politik merupakan bagian dari kehidupan dan perkembangan manusia, bisa berkembang destruktif, bisa konstruktif. Pembangunan politik ditujukan untuk menciptakan struktur dan kultur yang konstruktif, yang berlangsung lewat suatu proses dialektis yang tak habisnya, terus-menerus menyesuaikan diri, menyusun kembali, memberi wujud baru kepada apa yang telah diperoleh. Secara demikian berarti kesalingtergantungan (interdependensi) struktur dan kultur, keseimbangan pengembangan struktur dan kultur, yang harus mampu memberi jawaban secara positif terhadap tuntutan-tuntutan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terus berubah berkembang maju.

Dalam berbagai upaya merintis jalan menuju tata dunia baru hingga kini, ada sementara pengamat yang melihat bahwa pendekatan-pendekatan yang dilakukan masih hanya ditekankan pada aspek struktur dan belum pada aspek kultur; sebaliknya ada yang lebih menekankan pada aspek kultur. Walaupun sementara itu telah mulai berkembang ideologi tentang kultur yang manusiawi, tetapi hal ini tidak akan berarti kalau tidak diaktualisasikan melalui struktur. Pendekatan-pendekatan yang dilakukan selama ini dalam bidang politik, misalnya *détente*, ekonomi, perdagangan, keuangan dan teknologi, masih bersifat akomodasi taktis demi menghindari terlibatnya kekuatan-kekuatan besar dari konflik yang semakin serius dan mendalam.¹ Jadi dalam pembangunan tata dunia baru pun, aspek struktur dan kultur masih harus dikembangkan sejalan secara kreatif sehingga antara keduanya terdapat keterkaitan yang saling menunjang secara positif.

PEMBAHARUAN POLITIK DALAM ORDE BARU

Konsep dialektika struktur dan kultur tampaknya bisa digunakan untuk memahami pembangunan dan perubahan politik dalam era Orde Baru. Salah

¹Lihat A.M.W. Pranarka, "Merintis Jalan Menuju Tata Dunia yang Lebih Manusiawi," *Suara Karya*, 20 Januari 1976.

satu aspirasi yang terus-menerus didengungkan pada awal Orde Baru adalah tuntutan pembaharuan di dalam tata kehidupan negara kita, khususnya adalah pembaharuan bahkan perombakan struktur politik. Aspirasi ini ditampung oleh Orde Baru menjadi cita-cita perjuangan yang terus diusahakan pelaksanaannya secara operasional hingga hari ini. Cita-cita Orde Baru itu pada hakikatnya adalah pelaksanaan Pancasila secara murni dan konsekuen, pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dan pelaksanaan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila secara terencana.

Perombakan struktur politik dalam Orde Baru bukanlah aspirasi untuk sekedar perombakan, akan tetapi aspirasi yang ada konsepsi dan tatanannya. Kalau aspirasi politik dapat dipandang sebagai kultur, maka harus diaktualisasi melalui struktur. Struktur yang dimaksudkan itu tiada lain adalah konstitusi UUD 1945 yang harus menjadi tatanan dari perombakan struktur. Dengan demikian perombakan struktur politik harus dilakukan secara konstitusional, sesuai dengan isi dan jiwa konstitusi. Hal ini telah ditegaskan oleh Presiden Soeharto sejak awal Orde Baru dan ia mulai dengan mengambil langkah-langkah konkrit mengenai hal itu.¹

Apabila kita mempelajari keseluruhan naskah konstitusi UUD 1945, ternyata ditegaskan dalam konstitusi itu bahwa yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang-Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perorangan, Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek.² Pentingnya semangat ini menunjukkan aspek kultur. Kultur itu tiada lain adalah Pancasila, kebudayaan bangsa.

Ini semua berarti bahwa pembangunan politik, perubahan politik di dalam Orde Baru harus menempuh jalan dialektika antara struktur dan kultur. Oleh karena itu perlu pembangunan struktur politik maupun kultur politik yang sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Yang dikehendaki dari pembangunan ini adalah tumbuhnya sikap baru, cara berpikir dan cara kerja baru di dalam politik. Terwujudnya cara kerja baru di dalam lembaga-lembaga negara, lembaga-lembaga pemerintah dan lembaga-lembaga masyarakat. Jadi pembaharuan politik ini berarti pembaharuan di dalam pemikiran politik, sikap politik, tingkah laku politik, baik di dalam kultur maupun struktur politik.

Dialektika struktur dan kultur politik mewujudkan sistem politik yang berlangsung terus-menerus. Kehidupan politik adalah manifestasi kultur po-

¹Lihat Pidato Pejabat Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto pada tanggal 16 Agustus 1967.

²Lihat Penjelasan UUD 1945.

litik dan dalam hal ini struktur politik merupakan "mesin" kehidupan politik. Dengan demikian kehidupan politik yang sehat juga ditentukan oleh berfungsinya struktur politik yang mendukungnya. Berbicara mengenai struktur politik, perlu dibedakan antara struktur politik dalam suasana pemerintahan dan struktur politik dalam suasana masyarakat. Struktur politik dalam suasana masyarakat sering disebut infrastruktur politik. Sedangkan struktur politik dalam suasana pemerintahan sering disebut suprastruktur politik. Interaksi dan komunikasi antara infrastruktur politik dan suprastruktur politik menghasilkan proses (kehidupan) politik yang dapat diuraikan menurut pola "input-output."¹

Yang termasuk infrastruktur politik di antaranya adalah komponen-komponen partai-partai politik, organisasi-organisasi massa, kelompok-kelompok kepentingan, kelompok desak (pressure group) dan media komunikasi massa. Juga termasuk dalam kategori infrastruktur politik adalah bentuk-bentuk struktural lainnya, baik yang melembaga maupun yang kurang melembaga, sepanjang berpengaruh terhadap kehidupan (sistem) politik. Sedangkan yang termasuk suprastruktur politik adalah lembaga-lembaga kenegaraan yang legal formal, yaitu lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif dan administratif. Lembaga-lembaga kenegaraan ini dalam UUD 1945 dapat dibedakan antara Lembaga Tertinggi Negara yaitu MPR dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara yaitu Presiden, DPR, Mahkamah Agung, DPA dan BPK.

Kehidupan politik dalam suasana masyarakat yang didukung oleh infrastruktur politik menjalankan fungsi-fungsi input bagi suprastruktur politik. Yaitu bahwa infrastruktur politik senantiasa mempengaruhi, bahkan mungkin menentukan lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas-tugasnya. Fungsi-fungsi input itu antara lain berupa dukungan masyarakat (social support) dan partisipasi masyarakat (social participation). Hal ini dapat diperinci ke dalam fungsi-fungsi pendidikan politik (political socialization), pengajuan kepentingan (interest articulation), pemaduan kepentingan (interest aggregation) dan komunikasi politik yang berlangsung di dalam setiap unsur dari struktur politik.

Sebaliknya suprastruktur politik menjalankan fungsi-fungsi output, pada gilirannya mempengaruhi pula infrastruktur politik dalam menjalankan fungsinya. Fungsi-fungsi output antara lain berupa pengambilan dan pelaksanaan keputusan. Hal ini dapat diperinci ke dalam fungsi-fungsi pengambilan keputusan (decision atau rule-making) yang dijalankan oleh lembaga-

¹Lihat Sumiskum, "Struktur Politik di Indonesia (Permasalahannya)," *Analisa*, 1.02-1, CSIS (Oktober 1971), hal. 4-6. Lihat juga David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.Y.: 1965), hal. 47-133.

lembaga legislatif; pelaksanaan keputusan (rule application) yang dijalankan oleh lembaga eksekutif dan administratif, dan fungsi-fungsi pelaksanaan keputusan (rule adjudication) yang dikerjakan oleh lembaga yudikatif. Apa yang dihasilkan oleh suprastruktur politik sebagai output itu dikembalikan lagi kepada infrastruktur politik sebagai umpan balik (feedback), selanjutnya diolah oleh infrastruktur menjadi input bagi suprastruktur lagi, demikian seterusnya.

Persoalan selanjutnya adalah bagaimana pendekatan yang harus dilakukan di dalam menata kembali struktur dan kultur politik di dalam Negara Republik Indonesia? Telah dikemukakan bahwa paham negara yang dianut oleh UUD 1945 adalah negara kesatuan kebangsaan dan kesatuan kemanusiaan dengan orientasi kepada keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Dalam Penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa aliran pengertian negara persatuan, negara yang meliputi dan melindungi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Pandangan ini oleh Soepomo disebut aliran pikiran (Staatsidee) negara yang integralistik, yang sesuai dengan keistimewaan dan corak masyarakat Indonesia.¹ Dengan demikian pendekatan yang harus dilakukan dalam pembaharuan kehidupan politik adalah pendekatan integralistik inilah. Sebab dengan pendekatan ini kita memandang segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dalam satu wawasan: wawasan nasional.

Melalui pendekatan integralistik itu, Negara Bangsa dijiwai oleh kultur yang sama. Kultur yang senantiasa membuka diri untuk berkomunikasi, kultur yang selalu berikhtiar mewujudkan keserasian, kultur yang selalu menjunjung tinggi kedamaian. Apabila sub-sub kultur menjadi deterministik, maka akan terjadi konflik di dalam kultur. Sebaliknya apabila sub-sub struktur menjadi deterministik, maka konflik struktur pun sulit dihindari. Masalahnya adalah bagaimana menciptakan keseimbangan tidak hanya antara struktur dan kultur, tetapi juga di antara berbagai elemen di dalam struktur dan kultur itu masing-masing. Inilah permasalahan politik yang tampaknya masih harus digeluti terus-menerus selama Orde Baru.

ESENSI PEMBAHARUAN POLITIK ORDE BARU

Pembaharuan kehidupan politik merupakan salah satu cita-cita yang amat jelas pada awal Orde Baru. Terutama pada tahun-tahun 1967, 1968, 1969, timbulah pemikiran-pemikiran yang aspirasi dasarnya adalah perombakan struktur politik. Esensi dari pembaharuan politik yang dicita-citakan itu tampak

¹Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I (Penerbit Yayasan Prapanca: 1969), hal. 113.

nya menemukan salah satu perumusan di dalam Seminar Sosial Landasan Perombakan Struktur Politik yang diselenggarakan di Bandung dari tanggal 1-2 Nopember 1968, yaitu saat awal permulaan Orde Baru.¹ Kesimpulan seminar ini tampaknya tetap mempunyai relevansi untuk diselami, terutama hal-hal yang mengenai pola politik lama, pola politik baru dan peranan agama yang tampaknya pada waktu itu merupakan persoalan politik yang urgen pula. Uraian berikut akan mengetengahkan pemikiran-pemikiran yang disimpulkan oleh Seminar Bandung tersebut, yang berkenaan dengan gagasan perombakan struktur politik.

Mengenai Pola Politik Lama

Oleh karena pada waktu itu timbul persoalan mengenai apakah perbedaan antara pola politik lama dan pola politik baru, maka dirumuskan landasan mengapa perlu ada perombakan struktur politik dan landasan ke mana tata kehidupan politik harus dibina. Seminar Bandung tanggal 1-2 Nopember 1968 itu mengatakan bahwa kita perlu merumuskan perbedaan antara pola politik lama yang harus ditinggalkan dan pola politik baru yang harus dibina dan diperjuangkan.

Kesimpulan seminar ini menegaskan bahwa pola politik lama adalah suatu pola yang didasarkan pada "machtsvorming" dan "machtsaanwending" sebagai tujuan. Politik pada hakikatnya adalah kekuatan dan kekuasaan, sehingga kehidupan politik tidak berarti lain kecuali usaha-usaha ke arah kekuasaan dan kekuatan, yang selanjutnya menghasilkan struktur politik adu kekuatan, struktur penghitungan kawan-lawan, struktur yang antagonistis, yang dalam pelaksanaannya menghasilkan power-struggle, mengakibatkan ketegangan, kecurigaan, perpecahan dan tidak jarang membawa pertumpahan darah dan pembunuhan. Pola politik ini membawa hakikat politik menjadi lepas dari manusia dan masalah kemanusiaan dan justru membawa kontradiksi di dalam diri manusia.

Itulah pola sosial politik yang dituangkan di dalam struktur multi-partai dengan dasar-dasar agama atau ideologi yang berbeda-beda, yang mengakibatkan struktur pengkotakan, kompartimentasi ideologi serta konflik-konflik yang tidak menciptakan stabilisasi dan perwujudan-perwujudan pembangunan, tetapi justru menumbuhkan kehidupan kemanusiaan yang tertutup. Pola politik lama yang tidak memungkinkan perkembangan bagi setiap manusia dan lebih menyempitkan kepentingan umum, mengakibatkan terpecahnya bangsa dalam begitu banyak kotak-kotak.

¹Lihat A.M.W. Pranarka, *Menuju Satu Indonesia Baru* (Yogyakarta, 1971), hal. 21-29.

Demikianlah kesimpulan seminar tersebut mengenai pola politik lama yang harus ditinggalkan dan merumuskan aspirasi tentang pembaharuan kehidupan politik.

Pola Politik Baru

Adapun tentang pola politik baru, dikatakan sebagai berikut: Perombakan struktur politik berarti perombakan ajaran dan pelaksanaan politik lama kepada ajaran dan pelaksanaan politik baru. Telah dikemukakan bahwa manusia adalah inti utama dari segala realita politik, sehingga titik tolak obyektif pembangunan politik adalah manusia dengan tujuan terakhir manusia pula. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tuntutan pembaharuan struktur politik adalah tuntutan kemanusiaan yang hanya dapat menghayati kemanusiaannya ini di dalam pola terbuka bersama dengan manusia lain. Jadi tuntutan untuk mewujudkan politik yang diorientasikan kepada perkembangan manusia, yang memungkinkan setiap manusia mengembangkan kehidupannya selaras dengan martabat manusia bersama dengan sesamanya.

Di sinilah letaknya landasan yang membedakan pola politik lama dan pola politik baru. Pola lama menempatkan kekuatan dan kekuasaan sebagai hakikat dan tujuan politik. Pola baru menempatkan politik pada perkembangan manusia. Pola lama adalah pola kemanusiaan tertutup, pola baru adalah pola kemanusiaan terbuka. Pola baru ini kiranya membuka orientasi baru, di mana kehidupan sosial politik menjadi bersifat terbuka. Pola yang dapat merintis kegiatan-kegiatan baru yang langsung ditujukan untuk mengangkat diri manusia dan menimbulkan kekuatan-kekuatan yang mempersatukan bangsa, melangkahi kotak-kotak agama dan ideologi. Pola yang meneguhkan disiplin sosial dan tanggung jawab segenap lapisan masyarakat.

Dengan demikian pola politik baru ini juga akan meniadakan power-struggle yang memberikan pengaruh destruktif dalam masyarakat, yang merusak mekanisme demokrasi dan tidak terarah kepada kesejahteraan dan ketertiban. Di dalam pola baru ini pengabdian dijadikan masalah inti dan justru hal ini selaras dengan inti demokrasi. Sebab demokrasi adalah demi perkembangan sesempurna mungkin dari manusia sesuai dengan martabatnya. Berdasarkan pemikiran demikian maka sistem kepartaian dan pemilihan umum hanyalah alat dan sarana untuk mewujudkan pembangunan. Oleh karena itu lembaga kepartaian seyogyanya dituangkan dalam sistem terbuka, mengatasi pengkotakan dan jumlahnya yang demikian banyak, serta ditujukan kepada usaha bersama mewujudkan pembangunan.

Sesungguhnya apa yang dinamakan orientasi kepada program kesejahteraan adalah satu konsekuensi yang rasional praktis dari pengertian dasar

politik baru yang "human development oriented." Politik yang mengarah kepada pembangunan ini berarti usaha-usaha menciptakan kondisi-kondisi spiritual, sosial, ekonomis, yuridis dan kultural yang memungkinkan setiap warga negara bersama dengan sesamanya mengembangkan kemanusiaannya. Terwujudnya kondisi-kondisi tersebut tidak ditentukan oleh ideologi-ideologi golongan atau agama, melainkan oleh moral yang baik, oleh program, oleh skill dan technical know-how. Moral yang baik itu tiada lain adalah moral yang bersumber dari Pancasila, baik berupa moral perseorangan setiap warga negara, maupun berupa moral bangsa dan moral negara.

Tentang Peranan Agama

Salah satu problematik yang dihadapi pada awal Orde Baru (hingga kini problematik ini pun tampaknya belum berakhir) adalah peranan agama dalam pembaharuan kehidupan politik. Hal ini berakar pada keinginan sementara kelompok Islam untuk menjadikan agama sebagai dasar pembaharuan dan acuan normatif nasional.¹ Dalam hubungan itu kesimpulan Seminar Bandung merumuskan peranan agama sebagai berikut: Titik tolak pemikiran dan masalah pembaharuan politik yang telah diuraikan di atas, adalah juga titik tolak bagi peranan agama di dalam masyarakat. Agama diperuntukkan bagi manusia, maka agama harus memungkinkan setiap manusia ini bersama dengan sesamanya mengembangkan kehidupan kemanusiaannya selaras dengan martabat manusia. Jadi kriteria peranan agama di dalam perkembangan masyarakat terletak pada soal apakah agama dengan pelaksanaan ajarannya dapat mengembangkan kehidupan setiap manusia ini sesuai dengan martabat kemanusiaannya bersama dengan sesamanya.

Sesungguhnya struktur sosial politik lama di Indonesia telah merumuskan agama-agama kepada sesuatu yang justru bertentangan dengan hakikat agama itu sendiri. Dengan pola sosial politik lama agama tidak dapat menjalankan peranannya secara wajar, terutama bila agama-agama telah masuk ke dalam struktur sosial politik yang mengandung kontradiksi dan perpecahan, baik dalam kehidupan manusia itu sendiri maupun dalam kehidupannya bersama dengan sesamanya. Maka pembaharuan pola sosial politik lama menjadi perwujudan pola sosial politik baru seperti diuraikan di

¹Masalah ini telah menjadi bahan perdebatan seru dalam Sidang BPUPKI, tetapi secara formal telah berakhir dengan disahkannya Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Kemudian berkembang lagi dalam Sidang-sidang Konstituante yang dimulai pada tanggal 10 Nopember 1956, dan berakhir dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam perkembangan Orde Baru persoalan ini pun terungkap kembali, antara lain dalam Sidang-sidang MPR(S) sejak tahun 1967 dan dalam pembahasan RUU, misalnya RUU Tentang Perkawinan pada tahun 1973; maupun dalam bentuk gerakan ekstrem lainnya.

atas, juga merupakan tuntutan dari agama untuk menjalankan peranannya di dalam masyarakat secara wajar.

Pembaharuan Politik Bersifat Evolutif

Pengertian politik senantiasa berkorelasi dengan pengertian negara dan masyarakat. Politik adalah cara negara merealisasikan diri, cara negara mencapai tujuannya. Konsep negara sebagai suatu lembaga kekuasaan membawa korelasi kepada kekuasaan politik. Konsep negara sejahtera membawa korelasi pengertian politik sebagai usaha untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat. Dengan demikian maka pembaharuan politik Orde Baru, yaitu pembaharuan politik menurut Pancasila dan UUD 1945, harus dipecahkan berdasarkan pola pengertian negara dan masyarakat menurut Pancasila dan UUD 1945.

Pembaharuan politik sesuai dengan tuntutan dan ketentuan Pancasila dan UUD 1945 merupakan masalah kompleks, menyangkut seluruh segi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Menyadari masalah yang tidak sederhana dan tidak mudah ini, Presiden Soeharto menegaskan bahwa pembangunan politik, pembangunan demokrasi dan pembangunan kehidupan konstitusional tidak dapat sekali jadi. Pembangunan politik merupakan bagian yang sangat sulit dari keseluruhan pembangunan bangsa!¹ Oleh karena itu dipilihlah strategi untuk merampungkan proses pembaharuan politik ini secara bertahap, secara evolutif. Pembaharuan politik yang bersifat evolutif ini merupakan salah satu esensi dari pembaharuan politik Orde Baru.

Dengan jalan evolusi - tahap demi tahap, Pemerintah Orde Baru dengan keteguhan hati menata struktur dan kultur politik nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Penataan yang dilakukan bertahap itu menunjukkan perkembangan sebagai berikut: Sejak tahun 1966 hingga tahun 1968 perhatian lebih diutamakan pada aspek struktur tanpa mengabaikan aspek kultur. Selanjutnya sejak tahun 1978 hingga kini tampaknya perhatian lebih diutamakan pada aspek kultur, tanpa mengabaikan aspek struktur. Diharapkan pada akhir Pelita IV nanti pembangunan komponen struktur dan kultur telah rampung, sehingga terciptalah kerangka landasan di bidang politik bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang terus.²

Prioritas pada aspek struktur adalah pelurusan kembali tertib konstitusional berdasarkan Pancasila. Hal ini dimulai dengan Sidang Umum MPRS

¹Lihat Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto, tanggal 16 Agustus 1980.

²Lihat hasil-hasil Sidang Umum (SU) MPRS/1966, Sidang Istimewa MPRS/1967, SU-MPRS/1968, SU-MPRS/1973, SU-MPRS/1978 dan SU-MPRS/1983. Lihat juga Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional*, CSIS, September 1981.

1966, hasil-hasilnya semakin dimantapkan dalam Sidang Istimewa MPRS 1967 dan Sidang Umum MPRS 1968. Sidang-sidang Umum MPR kemudian merupakan pengembangan lebih lanjut. Selanjutnya lembaga-lembaga negara: Presiden, DPR, BPK, DPA dan MA telah dikembalikan pada kedudukan, fungsi dan aturan permainan sesuai dengan UUD 1945. Dengan berfungsinya DPR ini maka pelaksanaan pembangunan yang tertuang dalam APBN, sesuai dengan perintah konstitusional selalu ditetapkan dalam bentuk undang-undang. Praktek konstitusi juga semakin diperkaya dengan konvensi-konvensi ketatanegaraan, di antaranya adalah Pidato Kenegaraan Presiden pada setiap tanggal 16 Agustus.

Sejak tahun 1971 mulai diselenggarakan pemilihan umum secara berkala setiap lima tahun. Sementara itu partai-partai politik telah mengalami proses penyederhanaan, baik karena kesadaran mereka sendiri maupun karena didorong oleh anjuran pemerintah dan masyarakat umum serta hasil pemilihan umum 1971. Kini hanya terdapat dua partai politik dan satu Golongan Karya. Organisasi-organisasi masyarakat juga mulai ditata berdasarkan pengelompokan profesi dan fungsi. Hal ini terlaksana antara lain dalam penataan organisasi PGRI, FBSI, HKTI, HNSI, IDI, Peradin, KNPI, Kowani, OSIS, Pramuka dan AMPI. Profesionalisasi dan fungsionalisasi ini diharapkan akan menjadi tulang punggung masyarakat yang membangun.

Penyederhanaan ini, bagaimanapun telah mendorong peningkatan efisiensi mekanisme musyawarah dalam lembaga perwakilan dan dalam masyarakat pada umumnya. Kehidupan demokrasi tampak semakin sehat. Dalam Orde Baru ini diperbolehkan perbedaan pendapat dan dianjurkannya kritik dan koreksi, tetapi harus disertai dengan tanggung jawab untuk menyelamatkan pembangunan, persatuan dan kesatuan bangsa. Kebebasan dan tanggung jawab yang merupakan unsur-unsur utama manusia merdeka, bangsa merdeka, inilah yang dibina di dalam Orde Baru. Walaupun demikian bukan berarti harus berkembang menjadi oposisi. Demokrasi Pancasila tidak mengenal adanya golongan oposisi, melainkan hanya mengenal musyawarah untuk mupakat. Demokrasi Pancasila bukan ditentukan oleh "kemenangan jumlah suara," bukan ditentukan oleh paksaan kekuatan, melainkan kebulatan mupakat yang dikedepankan sebagai hasil hikmat kebijaksanaan. Oleh karena itu pula Demokrasi Pancasila menolak adanya diktatur mayoritas ataupun diktatur minoritas.

Penataan struktur ini masih belum selesai. Pada tataran suprastruktur, penataan itu relatif berhasil. Kini dapat dikatakan bahwa aparaturnya negara kita praktis telah bebas dari penyelewengan ideologis dan dapat melakukan tugasnya dengan tenang, karena tidak terlibat lagi dalam pertentangan ideologi golongan sempit. Hal mana juga tercermin dalam kestabilan pemerintahan Orde Baru. Sedangkan pada tataran infrastruktur, tampaknya penerimaan

ideologi Pancasila, masih tetap membuka kemungkinan bagi pengembangan ideologi-ideologi golongan. Hal ini menyebabkan kehidupan politik dalam masyarakat, masih tetap ditandai oleh sikap ambivalen terhadap Pancasila. Oleh karena itu sambil melanjutkan penataan struktur politik, juga perlu digarap kulturnya yaitu: ideologi Pancasila.

Sosialisasi ideologi Pancasila sebenarnya telah dimulai sejak awal Orde Baru, walaupun dosis perhatian pada bidang ini agak kurang menonjol dibandingkan dengan aspek struktur. Sosialisasi ini dilakukan secara serempak terutama melalui media pendidikan (Pendidikan Moral Pancasila), media komunikasi massa dan kegiatan penerangan. Akan tetapi penggarapan yang dilakukan secara lebih intensif dan ekstensif baru dimulai sejak tahun 1978 dengan keluarnya Ketetapan MPR-RI No. II/MPR/1978 Tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4). Presiden ditugaskan oleh MPR untuk melaksanakan Ketetapan itu, sehingga terwujudlah kegiatan penataran P4 yang dilaksanakan secara teratur dan terus-menerus pada berbagai lapisan masyarakat dan lembaga-lembaga pemerintahan.

Penataran P4 merupakan langkah konkrit untuk meningkatkan efektivitas penghayatan dan pengamalan Pancasila, sekaligus meningkatkan pendidikan politik sehingga rakyat semakin sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Pelaksanaannya dilakukan dengan cara yang bebas dan terarah kepada pelaksanaan P4, UUD 1945 dan GBHN. Apabila mekanisme pelaksanaannya disempurnakan terus-menerus, maka segala pikiran, perasaan dan kritik yang berkembang di dalam penataran-penataran itu dapat tersalurkan secara baik, demi semakin meningkatnya bobot penghayatan dan pengamalan Pancasila. Memang belum ada tolok ukur yang obyektif untuk menilai dampak penataran selama ini. Walaupun demikian Presiden Soeharto meyakinkan bahwa terdapat tanda-tanda yang secara umum menunjukkan Pancasila telah mengakar lebih luas, masyarakat menjadi lebih sadar, lebih jujur dan lebih yakin terhadap Pancasila. Sangat terasa bahwa Ketetapan MPR mengenai P4 telah mendatangkan perubahan-perubahan besar dalam suasana dan semangat kehidupan bermasyarakat dan bernegara. P4 ini merupakan babak baru dalam usaha kita semua untuk mewujudkan dan melestarikan Pancasila.¹

Akan tetapi hambatan-hambatan masih tetap menghadang, yang sebenarnya berakar pada sikap ambivalen sebagian anggota masyarakat terhadap Pancasila. Mereka ini pada umumnya tergolong masyarakat yang sadar politik dan sikapnya terhadap Pancasila dapat dikategorikan menurut pola-pola berikut: *Pertama*, ideologi Pancasila dianggap sekedar wadah atau alat pemer-satu, karenanya dapat diisi dengan ideologi golongan yang diinginkan. *Kedua*,

¹Lihat pidato pertanggungjawaban Presiden Soeharto di depan Sidang Umum MPR-RI tanggal 1 Maret 1983.

ideologi Pancasila hanya diterima secara taktis, tetapi secara prinsipial dianggap sebagai ancaman yang harus diganti dengan ideologi golongannya sendiri, bagaimanapun caranya. Yang mengikuti pola pertama dan kedua menghendaki supaya ideologi Pancasila tetap saja seperti sediakala, kabur, umum, tidak jelas dan karenanya tidak berfungsi. Sehingga dengan demikian terbuka peluang untuk mengisinya dan sekaligus menggantikannya. Dalam sejarah tampak bahwa kedua pola ini hanya mempunyai perbedaan gradual yang taktis, karena secara prinsipial keduanya tidak menghendaki Pancasila menjadi ideologi nasional, bangsa dan negara RI.¹

Oleh karena itu kini pemerintah mengambil langkah-langkah untuk menjadikan Pancasila satu-satunya asas bagi setiap organisasi politik maupun organisasi masyarakat. Dengan demikian hanya Pancasila yang menjadi pedoman, kriteria dan ukuran bagi setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Keragaman organisasi tetap dipelihara, tetapi keragaman dalam program, bukan keragaman dalam asas kebangsaan, kemasyarakatan dan kenegaraan. Dengan keragaman program, masing-masing organisasi dapat berbuat lebih efektif bagi rakyat. Jadi setiap organisasi menjadi terbuka kepada siapa saja yang berminat terhadap program-program yang ditawarkannya, tanpa perbedaan agama, golongan, ras ataupun aliran sempit lainnya, sesuai dengan konsep kebangsaan yang kita anut.

Berbagai hal itu diharapkan dapat dicapai dengan diajukan paket Lima RUU pada tanggal 23 Juni 1984 untuk dibahas di DPR.² Apabila kelima RUU itu dapat segera disahkan menjadi Undang-Undang, maka terbukalah suatu lembaran sejarah baru dalam pembangunan politik kita. Yaitu sejarah baru dari bagian proses pembaharuan struktur dan kultur politik nasional berdasarkan Pancasila. Penataan struktur politik yang dituntaskan serta dengan pengembangan kultur politik berdasarkan Pancasila yang diterima menjadi satu-satunya asas bagi semua organisasi politik maupun kemasyarakatan. Dengan demikian dialektika struktur dan kultur politik menemukan keseimbangan baru, suatu sintesa. Sintesa yang kreatif, karena kebhinnekaan justru akan dipacu untuk bersama-sama membangun bangsa dan negara. Bagi kita demokrasi bukan oposisi, melainkan persatuan dan kebersamaan.

¹Lihat Rufinus Lahur, "Masalah Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4): Ditinjau dari Segi Masyarakat," *Analisa*, CSIS: Tahun X, No. 11, Nopember 1981, hal. 965.

²Paket Lima RUU itu masing-masing adalah: RUU Mengenai Perubahan Undang-Undang Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD; RUU Tentang Pemilihan Umum; RUU Tentang Partai Politik dan Golongan Karya; RUU Tentang Referendum dan RUU Tentang Organisasi Kemasyarakatan.

PENUTUP

Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi tiap organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan merupakan bagian dari pembangunan politik yang sifatnya kultural. Politik adalah bagian dari kebudayaan dan kita semua adalah bagian dari satu bangsa, satu tanah air, satu bahasa dan satu kebudayaan. Dengan demikian pembangunan politik ini memang merupakan proses sejarah yang tetap menjamin kontinuitas dan konsistensi cita-cita perjuangan bangsa. Cita-cita perjuangan yang telah dikumandangkan melalui Sumpah Pemuda 1928, kemudian memperoleh bentuknya di dalam Proklamasi Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila pada tanggal 17 Agustus 1945, kini Orde Baru berjuang mengisi cita-cita kemerdekaan mewujudkan Negara Pancasila, membangun masyarakat Pancasila.

Dengan Pancasila sebagai satu-satunya asas, Orde Baru dapat merampungkan proses kerangka landasan penataan struktur maupun kultur politik nasional. Sebab asas tunggal inilah yang dapat menjamin pertumbuhan struktur dan kultur politik menjadi sehat dan kuat. Dengan asas tunggal itu, setiap warga negara, setiap organisasi akan berbicara dalam kerangka acuan yang sama, sehingga komunikasi dan ko-operasi yang sesungguhnya dapat terjadi. Walaupun demikian bukan berarti kebhinnekaan dalam masyarakat kita dimatikan. Kebhinnekaan tetap dijamin sejauh kebhinnekaan itu tidak merusak ketunggalikaan.¹ Maka determinisme kebhinnekaan yang berdasarkan pada ideologi golongan, agama, suku ataupun ras, harus ditanggalkan, karena telah terbukti senantiasa merongrong ketunggalikaan, memecah-belah persatuan dan kesatuan bangsa, serta terlepas dari Pancasila. Dalam kerangka acuan itu serta dengan pendekatan integralistik masyarakat didorong untuk mewujudkan kebhinnekaan di dalam program, berdasarkan profesi dan fungsi masing-masing organisasi, kebhinnekaan yang ditumbuhkan untuk membangun dan memperkaya masyarakat Indonesia: masyarakat Pancasila.

Sudah jelas, bahwa tuntutan masa sekarang ini adalah pengelompokan setiap kekuatan sosial dalam masyarakat ke dalam pengelompokan profesi dan fungsi. Untuk masa kini profesionalisasi dan fungsionalisasi adalah jawaban yang paling tepat dan merupakan manifestasi tanggung jawab anggota masyarakat yang sadar akan partisipasinya dalam pembangunan

¹Aspek kebhinnekaan hanya berlaku bagi yang bersangkutan saja, dan tidak dapat diterapkan di luar itu, misalnya saja agama. Organisasi kemasyarakatan yang dibentuk atas dasar persamaan agama dimungkinkan. Tetapi keagamaan itu hanya berlaku bagi penganut dalam organisasi tersebut, sehingga tidak dapat diterapkan ke luar, sebagai asas kebangsaan, kenegaraan, kemasyarakatan untuk seluruh warga negara dan segenap bangsa. Kalau konteksnya adalah seluruh bangsa, maka ketunggalikaan yang menjamin kebhinnekaan itu adalah Pancasila.

masyarakat. Akan tetapi bukan profesionalisasi dan fungsionalisasi yang terkurung dan mengurung diri dalam kesempitan-kesempitan profesi dan fungsi masing-masing, melainkan kelompok-kelompok profesi dan fungsi yang senantiasa terbuka untuk mengadakan dialog-dialog serius, sehingga dapat saling mengisi dan memudahkan mencari pemecahan masalah bangsa dan negara secara bersama-sama. Melalui wadah-wadah ini kegiatan dan potensi besar yang ada pada masyarakat tidak akan tersia-siakan, tidak akan dibuang percuma, dan dalam perkembangan sejarah bangsa dan negara akan tercatat sebagai tindakan yang benar-benar didasarkan atas tanggung jawab.

Inilah kekuatan-kekuatan sosial yang perlu ditumbuhkan dalam seluruh lapisan masyarakat bangsa. Yaitu kekuatan-kekuatan yang selalu terbuka untuk bersatu, terbuka untuk maju, terbuka untuk pembaharuan, terbuka untuk kerja dan pembangunan.¹ Kekuatan-kekuatan sosial yang titik pangkal dan tujuannya adalah perkembangan dan pembangunan sejarah bangsa dan negara kita. Kekuatan-kekuatan sosial yang mampu mengembangkan negara bangsa dengan pembangunan-pembangunan sebagai pengamalan Pancasila. Melalui penataan organisasi-organisasi kemasyarakatan seperti ini, maka setiap warga negara, setiap manusia Indonesia dapat mengembangkan hidupnya bersama dengan semua sesamanya, tanpa hambatan ketertutupan dan kepicikan. Melalui penataan seperti ini, dialektika struktur dan kultur politik Indonesia menemukan momentum baru, yaitu dinamika dan keseimbangan baru. Dengan demikian dapat diharapkan pada akhir Pelita IV nanti, terciptanya kerangka landasan di bidang politik bagi seluruh bangsa Indonesia untuk dapat tinggal landas, mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

¹Untuk ini Golkar telah dan akan menunaikan tugas sejarah yang amat penting.

